

# PLURALIDADES

Revista para el debate intercultural

Boris Espezúa / Ana María Pino Jordán  
Ibar Robin Riquelme Moreno / Fanny Roxana Ramos Lucana  
Yanett Medrano Valdez / Esteban Escalante Solano



– Vol. 4 – Abril 2015 –

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DISCURSOS DEL *DESARROLLO*, Y CAMPESINADO EN LOS ANDES: ALGUNAS NOTAS SOBRE LA OPACIDAD DE LAS POLÍTICAS INTERCULTURALES SOBRE LA CULTURA<sup>1</sup>

**Esteban Escalante Solano**

**Resumen.** *Por lo consignado en sus documentos oficiales, y por las temáticas que pretende abordar, el Ordenamiento Territorial como política pública es relevante desde una óptica intercultural. Sin embargo, cuando sus supuestos orientadores son contrastados con la diversidad cultural en los Andes rurales contemporáneos se hacen evidentes diversas formas de ceguera frente a la misma. Este artículo busca analizar esta cuestión siguiendo de forma crítica las rutas que trazan los discursos sobre el desarrollo presentes en documentos técnicos que orientan la implementación del Ordenamiento Territorial a nivel nacional.*

**Palabras claves:** *Ordenamiento Territorial, políticas públicas, conflicto cultural, crítica sobre el desarrollo, Andes rurales, campesinado-indígena.*

---

1 Este artículo se formula sobre la base de la monografía final presentada al Diplomado en Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional Agraria La Molina, en el ciclo 2013-I: "Nudos críticos para el diálogo intercultural y su aplicación en los procedimientos de ZEE y OT. Una propuesta para contextos andinos con presencia de sectores campesino-originarios".

## Introducción

En este artículo me propongo reflexionar sobre las distintas dimensiones de *opacidad sobre las complejidades de la diversidad cultural* que se encuentran presentes en políticas públicas que apuntan a ser interculturales. En particular, me centro en la discusión sobre el Ordenamiento Territorial (OT) como política pública, y las tensiones que surgen en torno a esta cuando se piensa desde los territorios andinos y las sociedades campesinas contemporáneas.

El OT es una política de planificación territorial que tiene sus orígenes en políticas como el *land-use planning* estadounidense (Castillo, 2011). Define un proceso liderado por el Estado<sup>2</sup>, pero que incorpora la participación de una diversidad de actores para la toma de decisiones, abriendo así un espacio para la concertación en clave democrática. Su finalidad es la de asignar usos a secciones del territorio en el marco de expectativas y planes de *desarrollo*. Plantea un proceso de (re)construcción de un territorio jurisdiccionalmente ya definido, proyectando sobre el mismo una ocupación y una distribución *adecuadas* de actividades, sirviéndose para esto de la información generada mediante la Zonificación Económica Ecológica (ZEE). Esta información, científica pero a la vez participativamente generada, orientaría de forma *técnica* la definición de las potencialidades y límites en el uso de distintas porciones del territorio.

---

2 Oficialmente el OT es definido como “una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos” (En: Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, disponible en: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Lineamientos-de-Pol%C3%ADtica.pdf>).

El OT en este país es una política pública que ha sido reconocida como la XXXIV Política de Estado del Acuerdo Nacional: Política de Ordenamiento y Gestión Territorial y cuya promoción y orientación técnica están a cargo institucionalmente de la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente (MINAM). Si bien no existe aún una ley general que regule la orientación e implementación del OT, existe una serie de normativas e instrumentos técnicos que asignan la responsabilidad de implementar procesos de ZEE y OT a los Gobiernos Regionales, Municipales y Distritales, en sus ámbitos de jurisdicción y establecen algunos criterios metodológicos y requisitos técnicos para la misma<sup>3</sup>.

Aunque las sociedades han construido y disputado territorios desde su propio origen, y si bien esta dimensión ha estado presente en una serie de procesos políticos desarrollados al interior de nuestro país a lo largo de su historia, es recién en las últimas décadas que la temática específicamente *territorial* ha cobrado relevancia en algunos ámbitos del debate político nacional, llegando incluso a concatenarse con los debates sobre el multiculturalismo y la ecología política contemporáneas. Esto principalmente a raíz del desorden que ha caracterizado a la expansión del capital extractivo por sobre las áreas rurales de nuestro país o al desorden del crecimiento urbano y sus efectos socio-ambientales a distintas escalas; siendo particularmente importantes la conflictividad social y la respectiva reinención de desencuentros sociales estructurales que vienen asociados. Como respuesta a estas problemáticas, se han generado múltiples propuestas e iniciativas, inscritas en hori-

---

3 Existe sin embargo un acalorado debate en torno a si el Gobierno Central realmente apoya esta política, o más bien, obstaculiza la labor de los Gobiernos Regionales y la participación civil como forma de demorar los procesos regionales y municipales de OT para así facilitar la expansión de las inversiones extractivas en los territorios rurales. El último episodio de este debate se suscitó en torno al denominado Paquetazo Ambiental (Ley N° 30230). Ver por ejemplo: <http://bit.ly/1FI3DEB> (Ingreso: 2/12/2014) y <http://bit.ly/1CB0Vtz> (Ingreso: 2/12/2014).

zontes discursivos diversos. El OT debería ser leído en este contexto, como una política gubernamental adoptada a modo de respuesta frente a este panorama.

Esta lectura se hace relevante en los Andes rurales, donde la construcción de territorios y territorialidades ha supuesto históricamente conflictos sociales y culturales en torno al espacio. En estos procesos las sociedades campesinas han ocupado un lugar subalterno, lugar desde el cual han desarrollado estrategias de reapropiación, redefinición y disputa de dichos espacios, como por ejemplo en el altiplano andino (Damente, 2011).

Si el OT es una política pública que busca atender a los conflictos territoriales surgidos en las últimas décadas a través de la asignación *adecuada* de usos espaciales desde un carácter multidimensional, podemos preguntarnos por su capacidad de absorber o canalizar democráticamente los conflictos culturales que subyacen a éstos. ¿Se trata de una iniciativa política con la capacidad de generar un diálogo intercultural en torno a la construcción territorial? Esto se hace más relevante aún cuanto que el mismo diseño de la política le consigna un carácter intercultural.

Vemos por ejemplo que en el documento “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (en adelante, Lineamientos para el OT)” se establece que éste debe considerar criterios socioculturales (punto 1.2). Asimismo, como principio N° 7 figura:

“El respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos y las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales, en concordancia con lo establecido en el artículo 89° de la Constitución Política del Perú”<sup>4</sup>.

---

4 Cabe anotar que este Principio nos plantea una perspectiva conservacionista (con la cual discutiremos más adelante). Muestras más operativas de esta perspectiva se evidencian en la Acción 5 de Lineamiento 1.1 y la Acción 6 del Lineamiento 1.2. del mismo documento.

Por su parte la propuesta de Guía Nacional de Ordenamiento Territorial (GUINOT) establece en su introducción una perspectiva distinta con respecto al tema, aunque convergente:

“La Guía tiene como fin plasmar las posibilidades de un (re) ordenamiento territorial equilibrado, equitativo y sostenible, donde se *conjuguen nuestra rica herencia natural y cultural con las mejores prácticas y conocimientos contemporáneos*, orientados por una visión compartida de futuro. Para ello será indispensable institucionalizar nuevos modos, *culturalmente pertinentes*, de gestión democrática de los reconfigurados espacios político-administrativos que serían las futuras regiones y macro regiones en sentido estricto. (pág. 4, cursivas del autor)”.

### **La paradoja de la gobernanza territorial y los conflictos culturales en el diseño oficial nacional del OT**

El OT como política pública tiene un sentido disputado, lo cual se manifiesta en relación a los distintos debates políticos sobre el uso del territorio presente en la jurisdicción a ordenar<sup>5</sup>. Interpretar a cabalidad el sentido político del OT se hace una tarea complicada cuando se le descontextualiza de sus locaciones específicas de aplicación. Sin embargo, y sin excluir otras posibles interpretaciones, no deja de ser válido el entenderlo como un intento de construir determinadas formas de *gobernanza* sobre los territorios. Es decir, un intento de establecer los modos, reglas e instituciones que definen la configuración del territorio desde un horizonte histórico específico: posterior a la pérdida de la legitimidad del Estado totalizador<sup>6</sup>,

5 Un ejemplo de esto es el actual proceso de la región Cajamarca, donde para algunos el OT constituye (con emoción o con temor) una herramienta anti-extractiva altamente política, mientras que para otros implica más bien un proceso altamente institucionalizado de conciliación de diversos intereses guiado por el *conocimiento técnico* científicamente producido de la ZEE.

6 Para el caso de los temas ambientales, el peso de los fracasos del desarrollismo centralista o de los desastres asociados al extractivismo habrían contribuido en el desarrollo de este escenario político (Bridge y Perrault, 2009). Sin embargo, uno podría discutir si el Estado peruano realmente ha sido eficiente en periodos anteriores en gobernar jerárquicamente el medio ambiente en espacios marginales como la ruralidad alto andina.

donde cobra relevancia la participación de múltiples actores en estas decisiones, *desmontando relativamente* las barreras entre lo público y lo privado (Hufty, 2009). Es posible afirmar que el marco discursivo de la gobernanza “sugiere una igualdad de agencia entre los actores políticos” (Bridge y Perrault, 2009: 482, traducción libre), articulándose así con los marcos discursivos de la igualdad formal de la democracia política (Monroe, s/f). Empero, como también sugieren Bridge y Perrault (2009), esta apertura formal no disuelve las relaciones de poder existentes en la configuración de la gobernanza, las que se reflejan en el carácter participativo que adquiere el proceso, la disposición final de los resultados, o los supuestos mismos que marcan la pauta de su desarrollo. Se plantea así una paradoja política entre un campo abierto y “democratizado” de participación, pero atravesado por relaciones de poder y formas de control, dominación y marginación social.

Es por eso que a pesar de reconocer la importancia del OT como respuesta política a las tensiones sociales derivadas de las grandes transformaciones territoriales contemporáneas, es pertinente plantearse por las características democratizadoras e interculturales en el marco de esa paradoja entre reconocimiento/tensiones políticas. Más aún cuando tomamos en cuenta que el campesinado indígena es uno de los sectores socio-culturales más afectado por las transformaciones en cuestión, ya sea por sus dimensiones extractivas (Bebbington & Hinojosa, 2011: 330-334), por las climáticas (Postigo, 2009: 47) o por la construcción de territorios acordes a un modelo de desarrollo que perpetúa y reinventa su exclusión estructural (sobre los discursos neoliberales que reinventan la marginación del campesinado, ver: Mayer, 2004: 337-357).

Si el OT es un instrumento de concertación *culturalmente pertinente*, ¿en qué términos plantea esta concertación? ¿qué

tipo de condiciones políticas establece en tanto política pública y cómo esto configura el escenario que deberán afrontar los sectores campesinos indígenas?

Como se mencionó anteriormente, interpretar un sentido político del OT se hace difícil si éste es descontextualizado. Pero puede acudir al diseño mismo de la política para entender qué discursos van apareciendo y estableciendo las pautas para la participación social futura. Una de las aristas discursivas presentes en los procesos de OT es la que se deriva de los documentos oficiales que le orientan. Se trata de discursos que, al ser oficiales y de carácter *nacional*, no sólo orientan su implementación, sino que también son transversales a las diversas aplicaciones que se puedan dar en las distintas regiones, provincias y distritos; de ahí su importancia.

Al ser el *desarrollo* un significante amplio, con una alta connotación política a razón de su rol en el impulso de una hegemonía occidental en el tercer mundo y en la constitución de múltiples formas de colonización (Escobar, 2010), se ha seleccionado como ruta a seguir el discutir específicamente con las proposiciones referidas al *desarrollo* en estos documentos. ¿Qué implicancias políticas tiene entonces la forma en que se plantea el *desarrollo* desde los documentos de OT cuando pensamos desde los escenarios de diversidad cultural en los Andes rurales?

La forma que elegimos para entrar a esta discusión es la de revisar los supuestos sobre *desarrollo* que guían la implementación del OT. Y analizar sus tensiones (o incluso sus sinergias) con los escenarios multiculturales de los Andes rurales y con la presencia territorial de colectivos sociales campesinos indígenas. En última instancia, se busca iniciar una discusión académica sobre los nudos que se hace necesario desatar para el

posicionamiento democrático e intercultural de este sector en un proceso institucionalizado de construcción del territorio<sup>7</sup>.

### **Explorando algunos supuestos sobre el *desarrollo* en los discursos oficiales que orientan el Ordenamiento Territorial**

Para indagar en los supuestos sobre el *desarrollo* que guían esta política pública hemos tomado en cuenta dos documentos: los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial y la propuesta del Ministerio del Ambiente de Guía Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>8</sup>.

Si atendemos a lo planteado en los mismos, vemos que la conceptualización que se hace sobre desarrollo *sostenible* tiene como puntos pilares un uso “adecuado” de los recursos presentes en un territorio definido (sobre la base de los “límites y potencialidades” técnicamente identificados e institucionalmente reconocidos para el uso de los mismos), así como con una ocupación “ordenada” y racional del mismo. El peso de la racionalidad y el conocimiento experto se hacen entonces claves en la definición de una visión del *desarrollo*.

Asimismo, es interesante notar que la conceptualización de desarrollo económico está estrechamente ligada a otras dimensiones como la institucional (expresada en la idea de una concertación interinstitucional liderada por la autoridad

---

7 Cabe mencionar que, siguiendo la apuesta política del documento, para abordar adecuadamente la perspectiva intercultural, sus contenidos deberían ser también discutidos con un grupo particular de actores: comuneros y comuneras originarios de los Andes rurales. Sin embargo, esto excede temporalmente a las pretensiones de este artículo.

8 Como se menciona en la Nota al Pie 1, este artículo constituye una revisión de un trabajo elaborado el año 2013. Para entonces no se contaba con el Compendio Normativo de Ordenamiento Territorial, el documento Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú ni la XXXIV Política de Estado del Acuerdo Nacional. Una versión futura de esta discusión debería tomar en cuenta dichos documentos.

pertinente) y la ambiental (expresada en las ideas de uso sostenible de recursos y la importancia que se le da a la conservación). Se complejiza pues la idea de *desarrollo*, reconociendo su multidimensionalidad.

Sin embargo, la prioridad de la productividad económica en la forma de entender el *desarrollo* no se soslaya. Vemos por ejemplo que el documento Lineamientos para el OT define la Orientación Estratégica del mismo (en perspectiva nacional) como:

“el desarrollo de una base productiva *competitiva y sostenible* a nivel de todas las regiones según sus potencialidades y limitaciones articulando los proyectos de *inversión* pública y privada, facilitando y priorizando el desarrollo a *largo plazo* de tal forma que las ciudades *se integren* al territorio nacional (las cursivas son nuestras)”.

La constitución de esta dinámica productiva complejizada/multidimensionalizada se vuelve un elemento crucial en la integración del territorio. Así, el Objetivo d) de la GUINOT plantea que el OT debe:

“Contribuir a la *integración o articulación* de territorios, contiguos o no, que tengan la posibilidad de organizar *corredores productivos y turísticos, cadenas de valor* y otros espacios geográficos o virtuales que abran otras vías para hacer realidad las metas concertadas de *desarrollo* regional, local y comunal. (pág. 5, las cursivas con mías)”

Adicionalmente, vemos que en la *Caracterización de las dinámicas económico-productivas y del acceso al mercado* (punto 3.1.3. de la fase de Diagnóstico Integrado de la GUINOT), se tiene como objetivo el identificar *cadenas de valor* desde una perspectiva de competitividad, “diseñadas desde la demanda externa hacia los recursos y procesos internos, sin descuidar la producción destinada a la seguridad/soberanía alimentaria (pág. 18)”.

Por último, hay que notar que las políticas y los proyectos que se deriven del OT, según la GUINOT, deben guiarse de la Visión de Desarrollo definida consensuadamente. Es decir, la Visión de *Desarrollo* es central, ya que *en torno a ella se encauza el sentido político de las actividades que se derivan del OT*.

De esta breve revisión se pueden obtener cuatro ideas fuerza:

La primera, que hay una orientación guiada por un sentido de *desarrollo*, el cual debe ser sostenible y multidimensional, teniendo como principal base a la persistencia en el tiempo de la producción económica, y complementándola con condiciones institucionales y ambientales que le hagan sostenible también en esos aspectos.

La segunda, *la dimensión económico-productiva del desarrollo* se debe entender en la clave de la competitividad. Es decir, la capacidad de un territorio para producir y comercializar eficientemente mercancías en el mercado, desde la perspectiva multidimensional ya planteada<sup>9</sup>. Se habla entonces de un *desarrollo* que se realiza en el marco de la expansión del capital y que toma como supuesto la inclusión de los productores en esta lógica.

La tercera, se constata que es en el marco de este particular entendimiento del desarrollo productivo que se deben generar los *canales de articulación de diversos sectores*, incluyendo a aquellos que habían estado económicamente excluidos. Es posible interpretar entonces al OT como un instrumento de

---

9 Con base en la conceptualización que Farrel y Thirion (1999: 5) hacen de la competitividad territorial, a la cual definen como la capacidad de un territorio para “afrentar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial”.

inclusión (la cual, como vimos líneas arriba, no constituye un proceso inocuo sino que es político).

La cuarta, un elemento que no se debe soslayar es que la ruta a seguir por este *desarrollo* debería ser definido de forma *concertada* por los actores involucrados en la construcción de ese territorio. Esto nos sitúa en el ámbito de la interacción, negociación, y establecimiento de pactos.

### **Algunos nudos a desatar en el desarrollo intercultural de un proceso democrático de construcción territorial**

Como vimos, la propuesta del OT define un ámbito central productivo, y unos ámbitos complementarios de relación con el ambiente, la organización social y el diálogo/participación. A continuación se realizará una revisión crítica de las ideas fuerza que sustentan este enfoque, poniéndola en diálogo con las vicisitudes de los escenarios multiculturales de los Andes en relación al campesinado indígena<sup>10</sup>.

#### Producción, territorio e interculturalidad

Las tres primeras ideas fuerza nos llevan a revisar la información disponible sobre la articulación de las sociedades campesinas (específicamente, de sus unidades productivas básicas: *las unidades domésticas*) al mercado.

---

10 Cabe indicar que en esta propuesta se ha dejado de lado la discusión sobre los conflictos sociales que se ocasionan en el contexto de la expansión del capital extractivo sobre territorios campesinos e indígenas. Esto debido a que, en el limitado espacio del que disponemos, se decidió priorizar otros temas que usualmente son dejados de lado en la discusión sobre interculturalidad y territorio, y que funcionan a niveles más cotidianos. Se considera que los conflictos extractivos ponen a la luz tensiones derivadas de los temas cotidianos que tomamos en cuenta en este artículo. Una posterior contribución a la discusión planteada por este trabajo no debería dejar de lado el tema extractivo.

Para Mayer (2004), esta relación suele ser *problemática, pero siempre ineludible*. Si bien algunas corrientes explican este desencuentro por una supuesta *ineficiencia* de las unidades domésticas<sup>11</sup>, el argumento aquí es que la explicación tiene que más ver con la diferencia entre las lógicas socio-productivas que subyacen a cada una; diferencia que debiera ser entendida como una diferencia cultural.

Así, siguiendo al mismo autor, vemos que en el esquema neoclásico, es fundamental la separación entre la familia consumidora y la empresa productora/satisfactora de demanda, ambas mediadas por el mercado. Sin embargo, desde tiempo atrás, la *unidad doméstica campesina* ha venido siguiendo otra lógica. Esta es productora y consumidora a la vez, no acumula para autoexpandirse a través de la producción, sino que incorpora sus ciclos productivos y de consumo dentro en una misma lógica. Asimismo, no satisfaría su demanda sólo mediante el mercado, sino que más bien, compondría su base económica tanto de un ámbito de producción para el auto sustento, como de una serie de ámbitos de provisión de bienes y servicios mediante el intercambio.

Unidad doméstica y empresa pueden llegar a articularse/convivir/fusionarse (disolviéndose la primera en desmedro de la segunda), pero de inicio no son lo mismo; y esto está en el centro de dinámicas culturales más amplias. Teniendo en cuenta esta diferencia, no se puede suponer que la articulación en cadenas de valor que el esquema de desarrollo productivo

---

11 Al respecto ver la crítica de Mayer (2004, capítulo 10) a la conceptualización neoliberal de las economías campesinas como productores y consumidores ineficientes que tendrían que vender su tierra para integrarse al mercado como empresarios o trabajadores. Un ejemplo de ideas cercanas a esta perspectiva en el DTR son los postulados de Schejtman y Berdegue (2005: 23-24) sobre la articulación de pequeños productores rurales a cadenas de agroindustria mediante contrato. Estos autores establecen como causal de esta tensión a *los costos de transacción que se derivan de las particularidades productivas de los primeros*.

planteado por los documentos de política de OT se alcance sin generar tensiones, o sin generar transformaciones en las economías domésticas, tal y como lo veremos más adelante.

La inserción de las economías campesinas en el mercado data de siglos atrás, y no siempre ha supuesto una relación positiva de intercambio para ellas<sup>12</sup>. En otro texto el mismo autor (2004b: 58) argumenta que: “históricamente los mercados rurales en los países andinos se han caracterizado por ser restringidos, mercantilistas, controlados por el Estado, no expansivos y étnica y racialmente diferenciados”. Se trataría de mercados marginales, donde las ciudades tienen un papel dominante en absorber los productos y la mano de obra del campo, y donde, “el poco dinero que se filtra hacia el campo, rápidamente retorna a la ciudad sin generar ahorros rurales”. Asimismo, estos presentan una serie de desventajas en los términos del intercambio para los productos campesinos en relación a los productos subsidiados desde países del norte, lo cual tendría una tendencia a deteriorarse en el largo plazo (ibídem, 59). Esto traería diversas consecuencias, siendo una de ellas la construcción de mecanismos culturales desde el mismo campesinado, como son las *esferas de intercambio*<sup>13</sup>, para mediar su relación con el mercado y poder manejarla de la manera en que consideren necesarias para intentar obtener beneficios del mismo. Estos mecanismos estarían definiendo, entonces, una

---

12 Cabe precisar que se está hablando de las unidades domésticas en tanto las que se ha descrito, no de la articulación de sus miembros como actores individuales (ya sean trabajadores o empresarios).

13 Para Mayer, una esfera de intercambio es el “espacio en el que los bienes que una sociedad considera intercambiables se distribuyen en dos o más esferas mutuamente excluyentes, cada una de ellas marcada por institucionalización específica y con valores morales diferentes (págs. 50-1, tomado de Bohannan 1963: 246)” (...) “Las esferas también indican cuáles son las relaciones sociales apropiadas entre las personas y cómo es que se ha de proceder y con qué modo de intercambio (pág. 51)”. Cada una de estas esferas contaría con lógicas y mecanismos de contabilidad de los productos o bienes que circulan, distintos entre sí, y con mecanismos institucionalizados de intercambio entre cada esfera para poder manejarlos y no perder control sobre los mismos.

esfera de autonomía para que la actividad económica pueda darse, en la medida de lo posible, en los términos que fuesen decididos por los mismos campesinos<sup>14</sup>.

Sin embargo, esto no siempre es posible. Un caso particular que puede servir de ejemplo para poner en cuestión la supuesta sinergia virtuosa entre articulación al mercado, mejoramiento de las condiciones de vida y reproducción cultural de las familias campesinas es el de la erosión genética en la cartera de productos agrícolas y ganaderos que se produce como consecuencia de una articulación algo más exitosa al mercado. Así por ejemplo, Mayer (2004: 247-262) comenta cómo la mayor articulación al mercado de grupos diferenciados de campesinos a través de la venta de papas viene acompañada de incentivos de especialización productiva. Esta especialización se desarrollaría en desmedro del cultivo de variedades nativas que, en condiciones de competitividad mercantil, suponen un costo antes que una ganancia para las economías domésticas, llevando así a su abandono y a la respectiva modificación del paisaje agrícola que se genera. Valdivia (2010) por su parte, analiza un escenario similar donde la especialización productiva para el mercado incide en la reducción de la diversidad en la crianza de alpacas, y por consecuencia, en la articulación inter-territorial basada en el trueque que se generaba sobre la base de dicha diversidad.

Podemos pensar entonces que la articulación al mercado genera de por sí transformaciones no sólo en las condiciones

---

14 A este respecto es particularmente crítica la alienación de los campesinos respecto del control sobre algunos de sus propios productos (y de sus cualidades nutricionales) a razón de una articulación "exitosa" al mercado. Esto se expresa en el caso de la quinua, donde el alza de su precio en el mercado desincentiva e imposibilita su consumo por parte de sus mismos productores, afectando sus condiciones de seguridad alimentaria. Asimismo, esta articulación no deja de transitar por relaciones injustas de poder que se expresan el peso de los intermediarios en las redes de comercialización, los cuales reducen los márgenes de ingresos monetarios campesinos (Mercado, 2014). ¿Cuánta es la capacidad de las economías domésticas aquí, no sólo de adaptarse, sino de incidir agenciosamente en su relación con el mercado, o en última instancia, de *gobernarla*?

económicas de reproducción de las economías tradicionales, sino que afecta sus bases socio-ecológicas, asignando a las formas de producción tradicionales un lugar marginal y/o residual en los nuevos esquemas productivos mercantilmente “exitosos”; lo cual, por ende, conlleva a la modificación de los esquemas de manejo territorial<sup>15</sup> montados sobre éstos.

Entonces, vemos que tanto en condiciones exitosas como condiciones de marginalidad, la relación de las economías domésticas con los circuitos mercantiles no dejan de tener tensiones que es necesario reconocer. Estas tensiones inciden directamente en el control sobre que los campesinos tienen sobre el hábitat andino.

“Las sociedades campesinas pierden en mayor medida el control sobre el hábitat andino en la misma proporción que sus sistemas de manejo de los recursos naturales se descomponen. Esta pérdida de control se suma a la histórica desaparición de los sistemas de manejo de recursos naturales de escala estatal y étnico” (Torres, 1999: 78).

### Participación y contribuciones desde las culturas andinas a los pactos territoriales

La cuarta idea fuerza obtenida de la revisión de los supuestos del desarrollo presentes en los documentos del OT, remite a

15 En relación al tema territorial, hay que recordar que, tal como se vio en la discusión planteada, la forma en que la *unidad doméstica* se relaciona con sus medios de producción (semillas, tierra, agua, etc.), no está basada en la mera compra-venta de activos. Por el contrario, varios de los medios de producción son configurados como parte *indesligable* del territorio y del ámbito comunal en el que están insertos. Asimismo, la producción tradicional en los Andes rurales se ha organizado a través de la historia mediante el *manejo de múltiples zonas de producción* (Mayer, 2004). Es decir, en torno a la organización de formas específicas de manejo y control territorial para los distintos tipos de producción agropecuaria en distintas áreas eco-climáticas, a las cuales se adaptan, o las cuales modifican. Esto supone la construcción *ad hoc* de una organización social y de la vida cotidiana en diálogo con estas especificidades productivas; es decir, *una relación estrecha entre las formas de producción, las formas de manejo territorial y la reproducción cultural*. Asunto no tomado en cuenta en los supuestos del *desarrollo* de la política analizada.

una noción progresista: que la orientación de desarrollo a seguir en los procesos de concertación territorial sea, valga la redundancia, definida concertadamente. Este énfasis nos remite, en su complejidad, tanto a los mecanismos e instituciones para la participación ciudadana en torno al desarrollo y ordenamiento territorial, como a los contenidos del pacto territorial que surjan de los procesos de concertación institucional.

En ese sentido, preguntamos en primer lugar ¿qué condiciones suelen existir en los contextos andinos para la concertación de la que participen sectores campesinos indígenas? ¿Qué impedimentos solemos encontrar para un adecuado proceso de diálogo social?

Como un primer abordaje se propone poner atención a un fenómeno bastante extendido en los Andes rurales: la discriminación. Monroe (s/f) argumenta que en el sur andino<sup>16</sup> puede hablarse de una *formación social de la discriminación*, la cual pone en condiciones de desventaja a las personas formadas en las matrices culturales campesino-indígenas en distintos aspectos de la vida social local, incluyendo su participación en los espacios de la democracia local (presupuestos participativos, consejos municipales, etc.). Los efectos de la formación social de la discriminación llevarían a que esta participación, cuando se hace efectiva, se termine dando de manera formalista. En su interpretación, si bien los representantes campesinos forman parte de los espacios de participación política local, la discriminación impediría que se den las condiciones necesarias para un pleno ejercicio de su agencia culturalmente específica.

---

16 Estudio realizado en las regiones de Cusco, Puno y Andahuaylas durante el 2007.

Y es que en estos contextos, la discriminación tomaría múltiples formas de funcionamiento, no sólo a través de expresiones racistas convencionales (descalificación explícita de los comuneros y comuneras a causa de determinados marcadores étnicos), sino también a través de formas más sutiles, como por ejemplo, a través de la descalificación de los aportes campesinos, debido a que estos no cuentan con una formación profesional o con un *adecuado sustento técnico*<sup>17</sup>, o simplemente por no ser consideradas pertinentes o relevantes. La contracara de esto es el peso excesivo del tecnicismo (en términos de los pasos a seguir y los lenguajes y formatos a ser utilizados), el cual adquiere un carácter de instrumento represivo de la participación.

Asimismo, la discriminación puede estar inserta en el enfoque metodológico seguido por estos espacios. Por ejemplo, cuando la convocatoria a los representantes comunales no se hace explícita, y se termina difuminando en la convocatoria a *la participación civil en general*<sup>18</sup>, o cuando no se concreta un espacio efectivamente bilingüe.

---

17 Esta forma de discriminación es un producto histórico. Marisol de la Cadena (2004) da cuenta, para el caso cusqueño, de cómo los mecanismos de discriminación a la población campesina se transforman a lo largo del siglo XX y pasaron de estar enfocados en la *raza* a estar enfocados a un particular entendimiento de la *cultura*. Así, la deslegitimación de los comuneros pasó de estar sustentada en características biológicas, a estar sustentada en su no-manejo de la literacidad o de los códigos culturales *mistis* y urbanos. Asimismo, si bien su ascenso social no pasaría ya por la *mezcla racial*, sino por la educación, la constante sería la de descalificar lo identificado como proveniente del ámbito comunero, aun cuando la forma en que se le llame varíe (*indio, indígena, campesino*, etc.). Esto funcionaría tanto en la discriminación hecha hacia los comuneros, como la auto-realizada por ellos mismos y sus descendientes. En ese contexto no es difícil imaginar cómo resultaría una discusión sobre el ordenamiento del territorio que se plantee desde las mitologías y espiritualidades comuneras.

18 Castillo y Urrutia (2007) analizan las experiencias de procesos participativos en Anta y Huancavelica que pusieron énfasis en evidenciar a los actores campesinos desde una opción política particular. Estos procesos tuvieron sus límites, pero mejoraron significativamente la participación campesina. Sin embargo, en general, podemos ver que existe una subrepresentación de representantes comunales en el reciente proceso de descentralización. Por ejemplo, los autores afirman que para el Presupuesto Participativo del

Todo esto se hace más relevante cuanto que en el diseño metodológico del OT, éste genera conocimiento *técnico* en un vaivén entre el ámbito del conocimiento experto y el ámbito de la deliberación participativa. La opacidad frente a las dinámicas de la discriminación puede terminar truncando la apuesta participativa de este diseño metodológico, e inclinandolo, a través del *formalismo participativo*, hacia la preponderancia de lo *experto*.

El segundo aspecto de este acápite hace referencia a los contenidos (aportes, contribuciones) desplegados en los procesos de concertación territorial. Situamos entonces la discusión sobre lo que las culturas campesinas-indígenas podrían aportar a la configuración de proyectos de bien común plasmados en el territorio. Retomando el tema de lo productivo tocado anteriormente, podemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿es posible pensar en un valor de la producción campesina como aporte al desarrollo territorial, más allá de lo relacionado a la competitividad empresarial?

Distintos autores argumentan que en efecto es posible, pero que hay que tener referentes de valoración que vayan más allá de lo económico y que sean efectivamente multidimensionales. Así, Tapia (2000) señala que diversas tecnologías andinas tendrían un potencial especial para la conservación de la biodiversidad, como son la rotación y combinación de cultivos y el intercambio de semillas. Y en la misma línea, el Instituto Nacional de Investigación Agraria – INIA, argumenta que la promoción de la conservación in situ de recursos genéticos bajo la gestión comunal es un aspecto indispensable de todo el proceso de conservación de la biodiversidad (ibíd.).

---

2004, de un total de 2271 agentes participantes, sólo un 3.3% pertenecieron a organizaciones campesinas y nativas. En el 2005, de 10 Consejos de Coordinación Regional implementados, sólo 3 tuvieron representantes comunales.

Mayer (2004: 353) propone resituar la valoración de la agricultura familiar andina, ya no en términos mercantiles, sino en términos de servicios ambientales, en específico, en términos de conservación de dicha biodiversidad:

“la economía familiar de los Andes es *el baluarte que mantiene la diversidad genética*. (...) lo que mantiene la diversidad genética de las papas y otros cultivos, son en gran medida las preferencias de los consumidores y la persistencia de una agricultura de subsistencia llevada a cabo a pérdida monetaria. Se encuentra mayor diversidad en los productos para el autoconsumo que no se venden. (...) El movimiento de justicia medioambiental podría pasarle una cuenta grande a Occidente, que refleje los *importantes servicios de mantenimiento de la biodiversidad* que un modo de vida basado en la unidad doméstica campesina desempeña para la humanidad en el almacenaje y la provisión de genes”.

A partir de la constatación de la vitalidad que aún tiene la organización comunal y de sus múltiples funcionamientos (organizativo, productivo, político, etc.), propone “revitalizar la comunidad andina como un proyecto de recuperación medioambiental” antes que invertir el dinero en programas de alivio a la pobreza (ibídem, 357).

Otra veta potencial, para visibilizar y valorar los aportes de la agricultura andina, proviene de sus potencialidades en el actual contexto de *transición energética*. Aquí tomamos los postulados de Earls (2006: capítulo II), quien argumenta que, en el contexto del agotamiento de las posibilidades mundiales para mantener un sistema de consumo de energía basado en la lógica de la Alta Ganancia (SAG) como la agroindustria, se debe considerar como una posibilidad el tránsito a Sistemas de Baja Ganancia (como la agricultura tradicional andina). Siguiendo su argumento, vemos que luego de un análisis de los totales de consumo de ciertas fuentes de energía no renovable, el Perú sigue las mismas tendencias identificadas a nivel mun-

dial, lo que significa que la provisión de energía nacional estaría también en riesgo de entrar en colapso, a lo cual se agregaría la insostenibilidad a mediano plazo de la importación de alimentos (ibídem, 89-102). Argumenta que el problema no sería de fuentes de energía (pues existirían, por ejemplo, las reservas de leña y bosta a lo largo de la Cordillera de los Andes, o la reserva de fosfatos de Bayovar), sino más bien del tipo de organización social construida para su aprovechamiento. Esto debido a que los SAG no serían capaces de manejar y aprovechar el potencial energético de la Cordillera de los Andes a menos que puedan obtener una gran cantidad de utilidades en sus actividades económicas, y actualmente no habría las condiciones para eso. En este contexto, Earls argumenta que el país tiene una rica tradición de organización andina de baja ganancia la cual habría que conocer, renovar y potenciar<sup>19</sup>.

Agrega que:

“dada la heterogeneidad ambiental y la incertidumbre climática y microclimática, estos terrenos solo pueden ser cultivados exitosamente por medio de la sociotecnología compleja que se ha desarrollado en el curso de la historia andina (pág. 101)”.

Una tercera veta sería la de los aportes que se podrían generar para afrontar el cambio climático. En esto destacan las formas de gestión de la complejidad y el riesgo climático que milenariamente se han desarrollado en las tradiciones socioculturales andinas (Monroe, 2011), de las que son parte las formas culturalmente específicas de observación y predicción climática (Torres, 2011). Formas que tienen alto nivel de confianza cuando son comparadas con mediciones y estimaciones *científicamente* producidas (Postigo, 2013).

---

19 Basándose en distintos trabajos evaluativos (entre los que destacan Altieri: 1999), Earls señala que si bien el desarrollo agroecológico en las comunidades andinas no ofrecería por sí solo la solución a los problemas alimenticios inmediatos, sí se pueden obtener mejores resultados toda vez que se ponga en diálogo intercultural a las tecnologías andinas con las técnicas agropecuarias occidentales.

Habiendo hecho esta revisión sumamente escueta, y sin abordar la mayor parte de las discusiones al respecto, se puede identificar hasta tres vetas de valoración de aportes socio-tecnológicos formulados desde el campesinado originario andino que podrían ser significativos en los procesos de desarrollo territorial y que se sitúan por fuera de los términos de la competitividad empresarial. Todos éstos tienen en común el basarse en una tradición de uso óptimo de la diversidad que “no fue antes considerada por la modernidad”; modernidad desde la cual más bien se planteó un “desarrollo basado principalmente en el incremento de la potencia de la fuerza de trabajo” (Torres, 1999: 78).

## Conclusiones

En este artículo se ha discutido con los supuestos que guían la orientación del OT a nivel nacional. Se ha podido constatar cómo diversos aspectos de los discursos del *desarrollo* presentes en sus documentos de política ciernen una significativa *opacidad* sobre las vicisitudes de la complejidad multicultural de los Andes rurales contemporáneos. Es decir, si bien visibilizan la necesidad de procesar los desencuentros territoriales, son ciegos frente a muchas otras dimensiones, conflictivas o sinérgicas, que son de suma importancia.

La opacidad frente a los conflictos políticos y culturales en la implementación de una política pública puede ser un fuerte talón de Aquiles para la misma, así como un elemento traicionero para quienes posan sus expectativas sobre la misma. Esto puede apreciarse por ejemplo en políticas progresistas como las producidas por la Reforma Agraria, la cual conceptualizó el conflicto agrario en términos de la participación del campesinado en la explotación de la tierra, siendo ciego frente a las relaciones de poder entre *mistis* y campesinos. Estas relaciones fueron un factor fuertemente explicativo para los existen-

tes fracasos de esta reforma en términos democratizadores, lo que llevó finalmente a la lucha campesina por la reestructuración de las empresas asociativas<sup>20</sup>.

Si bien hoy en día el horizonte de las políticas públicas incorpora una importante multidimensionalidad, estas suelen seguir siendo guiadas por marcos ideológicos liberales y por sus falencias al momento de representar los conflictos y la profunda diversidad ecológica-económica-y-cultural-política. El mismo supuesto del gobierno estatal como guía de los procesos de mejora de la calidad de vida puede ser una dimensión conflictiva de la vida social frente a la cual, la visión liberal-desarrollista, es ciega.

El desarrollo de una estrategia de diálogo y posicionamiento intercultural entonces debería pasar por el reconocimiento de la cultura como algo complejo, y de los conflictos culturales como irreductibles a una sola dimensión de conflictividad. Si bien este texto se ha centrado en lo asociado a las dinámicas productivas, en la socio-tecnología andina y en las tensiones propias de la participación política, es probable que se hubiera llegado a las mismas conclusiones si se hubiese partido de la discusión sobre el reconocimiento identitario o las cosmovisiones. A fin de cuentas, en la construcción del territorio todos estos elementos pueden entrar en juego, en tanto que se trata de la creación de ordenes sociales a través de mecanismos de poder que incorporan a los sujetos sociales en su cabalidad (Manzanal, 2007).

En ese sentido es plausible de sugerir que las plataformas reivindicativas frente a los procesos de concertación territorial formuladas desde el lado civil asuman el reto de intentar

---

20 Ver al respecto, Del Pozo (2004), capítulos 4 y 5 para un análisis de las tensiones socio-culturales y económico-políticas de este proceso; y Rénique (2004) capítulos 9 al 16 para un recuento de su desarrollo como proceso político.

representar estas complejidades. Las tensiones entre las culturas campesinas y las formas en que se plantea el *desarrollo* (en tanto esquema político), y las contribuciones que se pueden generar desde ellas para proyectos de bien común en los tiempos contemporáneos, marcan algunas pautas para pensar la agenda territorial-intercultural.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**BEBBINGTON, Anthony y Leonith HINOJOSA**

2011. “Conclusiones: Minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural”. En: Anthony Bebbington (ed). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones*. 2º ed. Lima: IEP, CEPES. 379 pp.

**BRIDGE, Gavin y Thomas PERRAULT**

2009. “Environmental Governance”. En: Castree, Noel, *et.al.* (eds.) *A companion to Environmental Geography*. Reino Unido. Willey-Blackwell. 588 p.

**CADENA, Marisol de la**

2004. *Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco*. IEP, Lima. 385 pp.

**CASTILLO, Gerardo**

2011. *Ordenamiento territorial e industrias extractivas: notas para el debate*. Societas Consultora de Análisis Social. En: <https://societasconsultora.wordpress.com/2011/04/26/ordenamiento-territorial-e-industrias-extractivas-notas-para-el-debate/> (Ingreso: 18 de febrero de 2015).

**CASTILLO, Marlene y Jaime URRUTIA**

2007. *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aportes de los*

*casos Anta Cusco y Zona Centro Huancavelica.*  
Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

DAMONTE, Gerardo

2011. *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras contemporáneas.* Lima: GRADE; CLACSO. 157 pp.

POZO-VERGNES, Ethel del

2004. *De la hacienda a la mundialización: sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano.* Lima: IEP, IFEA. 283 pp.

EARLS, John.

2006. *La agricultura andina ante a una globalización en desplome.* Lima, CISEPA-PUCP. 178 pp.

ESCOBAR, Arturo

2010. *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales.* Lima: UNMSM, PDTG. 222 pp.

FARELL, G. y THIRION, S.

1999. *La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER.* Fascículo 1. Observatorio Europeo LEADER. En: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rurales/biblio/compet/competitivite.pdf> (Ingreso: 28/07/2013).

HUFTY, Marc

2009. "Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza". En: Mazuerk Hubert ed. *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina.* Lima. IFEA, IRD, CESU-UMSS. 637 pp.

- MANZANAL, Mabel.  
 2007. Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En: Mabel Manzanal, *et. al. Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires, Fundación CICCUS. 288 pp.
- MAYER, Enrique  
 2004. *Casa, chacra y dinero: economías domésticas en los Andes*. Lima, IEP. 412 pp.  
 2004b. Culturas, mercados y economías campesinas. En: *Revista de Antropología de la UNMSM*. Año 2, N° 2, Lima, pp. 47 – 78.
- MERCADO, Walter  
 2014. ¿El boom de la quinua contribuye a la seguridad alimentaria? En: *La Revista Agraria*. Año 14, N° 158, Lima, pp. 12 – 14.
- MONROE, Javier  
 s/f. *Campesinado indígena y modernidad política. Ciudadanía, cultura y discriminación en los Andes peruanos contemporáneos*. Cuzco, CLACSO-CBC en prensa.  
 2011. “Interculturalidad y adaptación al cambio climático en las montañas andinas peruanas”. En: Juan Torres, coord. *Cambio climático, conocimientos ancestrales y contemporáneos en la Región Andina*. La Paz: Soluciones Prácticas – ITDG y Plan Internacional. 88 pp.
- POSTIGO, Julio  
 2013. “Desencuentros y potenciales sinergias entre las respuestas de campesinos y autoridades regionales frente al cambio climático en el sur andino”. En: Julio Postigo, *et. al. Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile, ICAL. 302 pp.

2009. *Estrategias de adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático en tres regiones del sur andino peruano*. Lima: CEPES – Asociación Arariwa – DESCO – Grupo Propuesta Ciudadana. 52 pp.

RÉNIQUE, José Luis

2004. *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos. 1866 – 1995*. Lima: IEP. 457 pp.

SHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ.

2004. Desarrollo territorial rural. En: *Debates y temas rurales* N°1. Santiago de Chile, RIMISP. 54 pp.

TAPIA, Mario

2000. Mountain agrobiodiversity in Peru. Seed fairs, seed banks, and mountain-to-mountain exchange. En: *Mountain Research and Development*, Vol 20 N° 3, agosto, pp. 220–225.

TORRES, Juan (Coord).

1999. *La gestión de microcuencas. Una estrategia para el desarrollo sostenible en las montañas del Perú. Propuesta*. Lima: CCTA, Centro Ideas, CCAIJO. 224 pp.

2011 “Experiencias de adaptación al cambio climático, los conocimientos ancestrales, los conocimientos contemporáneos y los escenarios cualitativos en los Andes. Alcances y límites Perú”. En: Juan Torres, coord. *Cambio climático, conocimientos ancestrales y contemporáneos en la Región Andina*. La Paz: Soluciones Prácticas – ITDG y Plan Internacional. 88 pp.

VALDIVIA, Martín

2010 Los intercambios interzonales agropastoriles y su relación con la biodiversidad en los Andes del sur peruano. En: *Foro Electrónico 'Biodiversidad en Montañas' - Alianza para las Montañas y CONDESAN*, Octubre 11-15 de 2010. En: [http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/GValdivia\\_eForo\\_CONDESAN\\_2010.pdf](http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/GValdivia_eForo_CONDESAN_2010.pdf) (Ingreso: 17/10/2014).



# PLURALIDADES

Revista para el debate intercultural

- 
- 9** BORIS ESPEZÚA SALMÓN  
Constitución y cultura (Legitimidad e interpretación)
- 25** ANA MARÍA PINO JORDÁN  
IBAR ROBIN RIQUELME MORENO  
Coexistencia en “sociedades paralelas”.  
Una búsqueda para su diálogo con-vivencial
- 57** CONVERSACIÓN CON JAVIER MEDINA
- 89** FANNY ROXANA RAMOS LUCANA  
Felicidad sostenible y relacionalidad andina
- 101** YANETT MEDRANO VALDEZ  
Pensar la interculturalidad en términos de  
descolonización feminista
- 131** ESTEBAN ESCALANTE SOLANO  
Ordenamiento Territorial, discursos del  
*desarrollo*, y campesinado en los Andes:  
algunas notas sobre la opacidad de las  
políticas interculturales sobre la cultura