

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1652
1° de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

**INFORME FINAL DEL ESTUDIO DE CASO
CUSCO, PERÚ**

Este documento fue preparado por el consultor señor Gustavo Riofrío en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que realiza la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-7-592

ÍNDICE

Página

| | | |
|---|--|-----|
| Resumen | | v |
| Presentación | | vii |
| I. INTRODUCCIÓN | | 1 |
| II. EL CUSCO, CIUDAD HISTÓRICA QUE VIVE | | 2 |
| A. EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD | | 2 |
| B. DEMANDAS DEL DESARROLLO URBANO DEL CUSCO | | 6 |
| 1. Las necesidades urbanas, según los planes | | 7 |
| C. VECTORES DE CAMBIO Y DESARROLLO EN LA LOCALIDAD | | 9 |
| III. LAS GESTIONES LOCALES | | 11 |
| A. LO LOCAL Y LO NACIONAL | | 11 |
| B. EL GOBIERNO LOCAL | | 13 |
| C. LA CAPACIDAD DE ACCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL | | 15 |
| D. ¿CÓMO SE ENTIENDE EL ROL MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACIÓN Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL? ... | | 16 |
| E. PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN FINANCIERA | | 16 |
| F. PRIORIDADES DE GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL | | 18 |
| IV. PRIORIZANDO PROBLEMAS DE GESTIÓN | | 20 |
| A. MANEJAR EL APARATO MUNICIPAL | | 20 |
| B. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO | | 21 |
| C. INTERVENIR MÁS ALLÁ DEL CENTRO HISTÓRICO | | 22 |
| D. EL EMPLEO Y LA PRODUCCIÓN EN LA CIUDAD | | 23 |
| E. EQUIPAMIENTO MUNICIPAL | | 24 |
| F. REFLEXIÓN FINAL | | 24 |

Resumen

El Cusco no sólo es una ciudad monumental que muestra la vitalidad y particularidad del mundo andino, sino que además es una de las ciudades más importantes del Perú y sede de una economía regional de gran dinamismo. Después del terremoto de 1950 surgieron dos corrientes en relación con el futuro de la ciudad: una que buscaba su transformación en base a la industrialización, y otra que alentó la reconstrucción de la ciudad con miras a promover el turismo. Sin embargo, el fracaso de la implementación de una nueva base económica urbana mantuvo las condiciones de pobreza y hacinamiento de la población del centro histórico. El crecimiento de la ciudad, impulsado principalmente por las migraciones campesinas, se desarrolló en las laderas de fuerte pendiente de la ciudad, con modalidades de invasión o de ventas irregulares de predios con limitantes físicas para la dotación de infraestructura y de servicios. Durante la década de los noventa la gestión municipal estuvo fuertemente determinada por la personalidad de los alcaldes de la ciudad, quienes actuaron fundamentalmente con la población organizada en comités de vecinos, manteniendo enfrentamientos con los niveles superiores de gobierno. Esta competencia de roles no impidió el desarrollo de importantes iniciativas municipales.

Muchos de los problemas actuales de manejo de la ciudad se insertan en la precaria institucionalidad municipal de todo el país; además, la gestión política del Cusco, renovada en los primeros meses de 1996, ha heredado un aparato municipal que tiene muchas cuestiones por resolver, tales como problemas de liquidez, difíciles relaciones con las autoridades superiores, baja capacitación profesional del aparato administrativo, falta de un marco estratégico de desarrollo, etc. En relación a esto último, el informe, en la parte final, prioriza algunos temas referidos a la gestión municipal, que podrían ser objeto de programas de colaboración y apoyo con CEPAL.

Presentación

Este informe marca la conclusión de la primera fase del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", desarrollado en esta ciudad por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el auspicio del Gobierno de Italia.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe y el papel que los gobiernos locales están llamados a asumir en este contexto.

A partir de los años 1986 y 1987 se han venido realizando investigaciones sobre el tema de las ciudades intermedias de América Latina, a fin de producir información específica sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de la ciudad latinoamericana.

Estos trabajos han tenido el doble propósito de dar una visión global acerca de las capacidades, atribuciones, limitaciones y necesidades de asistencia técnica en la administración por parte de los gobiernos locales de las ciudades intermedias, y responder a las necesidades de sus habitantes, en particular los de menores recursos.

Estas inquietudes derivaron del hecho que el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana en el decenio de los ochenta había ido poniendo en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias.

Los resultados de estos trabajos demuestran que el desafío de reforzar los procesos de gestión urbana en la región tiene que ser considerado en el marco de los procesos de descentralización, por ser éstos los que permiten a los gobiernos locales asumir un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

Tres son los objetivos que se persiguen con el mejoramiento de las formas y procedimientos de gestión urbana: incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social, y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

El proyecto tiene por finalidad acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades. Para dar cumplimiento a lo anterior, sus actividades se han estructurado en torno a dos componentes: el primero se refiere

a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo, y más importante, se refiere a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe.

Dichos objetivos se alcanzarán tanto mediante la formulación de propuestas y directrices para elaborar procedimientos e instrumentos de gestión urbana adecuados para las necesidades específicas de las ciudades intermedias de la región, como por medio de la delimitación e implementación de sistemas y modelos de gestión urbana en seis ciudades de América Latina y el Caribe, que fueron seleccionadas como casos de estudio. Estas ciudades son: Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

En cuanto a la primera fase del proyecto, los estudios relativos a cada una de las ciudades mencionadas fueron realizados por consultores nacionales, procurándose involucrar también ya en esta fase a las autoridades locales de cada ciudad. Mediante la evaluación de los informes producidos se ha podido hacer un diagnóstico de las condiciones actuales de la gestión urbana. Éste constituye la primera etapa en el proceso de definición de las estrategias de gestión en cada caso de estudio, y en la elaboración de instrumentos estratégicos que puedan ser utilizados por las autoridades locales al definir las prioridades para reforzar y orientar los procedimientos de gestión en las ciudades.

La segunda fase del proyecto contempla las actividades siguientes:

- i) Elaboración de instrumentos y procedimientos de gestión urbana de aplicación general, en forma de manuales, panfletos o algún tipo de software;
- ii) Apoyo técnico directo a los consultores nacionales e internacionales en la introducción y aplicación de cada instrumento previsto por las autoridades locales participantes en el proyecto;
- iii) Apoyo técnico directo a las autoridades locales en la aplicación de los mecanismos de gestión urbana, por intermedio de consultores u otros canales; y
- iv) Asistencia técnica en la elaboración de demandas tendientes a reforzar la puesta en práctica de los procedimientos de gestión.

Los resultados de estas experiencias serán difundidos en los países de América Latina y el Caribe interesados en las políticas y estrategias de gestión urbana tendientes a la promoción de las ciudades intermedias.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de la Comisión Económica para América Latina CEPAL, siguiendo términos de referencia propuestos por ella para un conjunto de documentos similares acerca de varias ciudades latinoamericanas. El tratamiento de los temas, así como las afirmaciones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de su autor y en ningún momento comprometen las opiniones de la Municipalidad Provincial del Cusco ni de la CEPAL.

El propósito del documento es propiciar la discusión más amplia y fructífera por parte de las autoridades de la Municipalidad Provincial del Cusco acerca de las necesidades en el mejoramiento de la gestión municipal.¹

La condición para que una discusión-taller de esta naturaleza haya sido exitosa fue el doble compromiso de los participantes a proponer sus puntos de vista con la más amplia libertad de criterios y opiniones, por un lado y, por el otro, respetar el carácter interno del certamen.

¹ El taller "Gestión municipal en la ciudad del Cusco" se realizó los días 18 y 19 de abril de 1996, con el propósito de determinar la cooperación futura de CEPAL con la Municipalidad Provincial del Cusco en el área del fortalecimiento de la gestión municipal. El taller puso de manifiesto la dificultad de hablar un mismo lenguaje, a pesar de que la mayoría de los participantes tenían puntos de vista confluente. Esto nos lleva a sugerir la necesidad de prestar especial atención a las formas con que deben llevarse a cabo los procesos de mejoramiento y modernización del aparato municipal de esta ciudad histórica.

II. EL CUSCO, CIUDAD HISTÓRICA QUE VIVE

De los países andinos, tal vez sea el Perú oficial aquel que más acusadamente se resiste a aceptar la realidad de su mestizaje. La sociedad oficial ha rechazado y rechaza aún constituirse en una sociedad mestiza.

Ello ha originado que el surgimiento de la vitalidad popular se haya efectuado de manera marginal y en base al socavamiento de una sociedad oficial vetusta y poco moderna. Ese "desborde popular", como lo llamara Matos Mar se hace sin reglas, con la fuerza de quien busca legitimidad y confundiendo lo que es desarrollarse con sobrevivir. La vitalidad popular, además, irrumpe en medio de problemas de identidad. No aceptarse como mestizo implica la falsa opción entre sentirse "occidental", mirando a los países del norte y su modernización, o sentirse "autóctono", recordando el legado de los ancestros.

El Perú ya es un país urbano; más del 70% de su población habita en ciudades. La red urbana del Perú está caracterizada por la primacía de Lima, casi 10 veces más grande que Arequipa, la segunda ciudad del país. La mitad de la población urbana nacional vive en la metrópoli Lima-Callao y el resto se distribuye en una quincena de ciudades que luchan contra el centralismo nacional. Además de la centralización económica y política del país, existe una poderosa centralización cultural, que determina una hegemonía de Lima que agudiza la desigualdad y desintegración de este país andino.

La ciudad del Cusco tiene un particular rol en este contexto nacional. Ella es una ciudad monumental que muestra de manera indubitable la vitalidad y particularidad del mundo andino que la sociedad oficial y limeña rechaza. Por el otro lado, el Cusco es una importante ciudad y es sede de una economía regional, y por lo tanto no cae estrictamente dentro de la visión de tradicionalista y antimoderna con que generalmente se caracterizan las manifestaciones del legado prehispánico.

A. EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD

El Cusco se ubica en un valle relativamente estrecho conformado por una porción de tierras planas o con suaves pendientes que ofrecen las mejores posibilidades para la ocupación urbana del territorio. En contraste, los cerros que la rodean tienen pendientes pronunciadas que dificultan la urbanización y la provisión de servicios urbanos.

La conformación descrita ha condicionado la presencia de tres procesos históricos relevantes. En primer lugar, el mayor valor de las tierras planas o con suaves pendientes localizadas en el centro de la ciudad, históricamente amortizadas mediante la localización y funcionamiento de actividades económicas de alta rentabilidad; la ubicación de operaciones del sector público de alto valor social, político y regulador; la disposición del espacio urbano en actividades de carácter religioso y finalmente el uso inmobiliario de la tierra para la población articulada a las actividades privadas y públicas localizadas en esta parte del asentamiento.

En el caso particular de la ciudad del Cusco, esta parte del asentamiento físico, denominada también Centro Histórico, esta marcada por la localización de construcciones edilicias de la cultura Inca sobre las cuales se construyó gran parte de las edificaciones coloniales. El estancamiento económico de la ciudad durante la República no significó mayores cambios hasta el gran terremoto de 1950.

La reconstrucción de la ciudad fue escenario del enfrentamiento de dos tendencias edilicias. De un lado, una corriente modernizante que buscó la transformación de la ciudad y de su base económica en base a la industrialización. Desde el punto de vista urbanístico esto significó la dotación de servicios y vías de comunicación para servir a una población que deseaba disfrutar de las nuevas comodidades del mundo industrial, especialmente del automóvil y de los medios de transporte masivo.

La otra corriente más moderada, alentó la reconstrucción de la ciudad cuidando su patrimonio monumental y cultural para preservar la personalidad histórica de la ciudad y quizás remotamente pensando en su utilización para el turismo.

Las contradicciones entre ambas tendencias y la limitación de recursos, definieron una ciudad que podríamos definir como mixta. De un lado, logró reconstruir y conservar sus principales monumentos históricos y culturales, simultáneamente tuvo que sacrificar otros de menor importancia y al mismo tiempo se dotó de servicios y nuevas construcciones que mejoraron la calidad de la ciudad. Sin embargo, el fracaso de la implementación de la nueva base económica urbana, mantuvo las condiciones de pobreza y hacinamiento de la población que ocupaba las construcciones coloniales y republicanas del centro histórico de la ciudad.

Contemporáneamente, estas características y la revalorización de la riqueza monumental e histórica, así como su valor como insumo para las actividades turísticas imponen rigideces a su transformación, densificación comprometiendo el uso de la tierra y de las construcciones en actividades ligadas al turismo, las operaciones conexas, el comercio, las finanzas y el conjunto de servicios públicos y actividades estatales.

El crecimiento demográfico, impulsado sobre todo por las migraciones campesinas debido al estancamiento de la agricultura, el empobrecimiento de los campesinos y los atractivos de la ciudad, definieron la creciente utilización de la tierra urbana de los cerros y laderas de fuerte pendiente de la ciudad.

En un primer momento, el escaso valor urbano de estas tierras determinó que sus propietarios "consintieran" la ocupación espontánea y tranquila de sus propiedades. Posteriormente, el crecimiento del fenómeno y la aparición de una demanda de tierras cambió el comportamiento de los propietarios tratando de imponer un mercado de tierras urbanas. En algunos casos, la asignación de tierras fue definida mediante los mecanismos de mercado, pero la mayoría de las veces fue la "invasión" o la venta

irregular de terrenos la modalidad de acceso a la tierra, sobre todo en la década de los setenta y parte de los ochenta, estimulado por el carácter populista de los gobiernos de turno.

Actualmente, la asignación de tierras pasa por los mecanismos de mercado y la organización de los nuevos pobladores para alcanzar la propiedad o uso de la tierra. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición de los derechos de propiedad es precaria y limita mayores cambios edilicios y/o de actividades económicas de sus pobladores. Paralelamente, la dinámica demográfica y la rigidez de la oferta de tierras prácticamente han agotado la tierra de los cerros y laderas para fines urbanos.

La amortización de las tierras de ladera se ha dado utilizando los escasos excedentes de la actividad agropecuaria; los ingresos de las actividades informales en la ciudad; los recursos de pequeñas actividades artesanales, de transformación y de comercio que atienden la demanda de los propios asentamientos humanos cerrando un circuito propio y finalmente, los ingresos de actividades artesanales y de servicios de las principales actividades económicas de la ciudad, en particular artesanías y servicios de transporte, carga, comercio, etc.

La desfavorable localización de las tierras de ladera, los riesgos físicos inherentes, las limitaciones físicas y económicas para dotarlas de los servicios urbanos, la precariedad de los derechos de propiedad y las limitaciones de acceso motorizado determinan un bajo nivel de precios de la tierra y las edificaciones, la mayoría de ellas construidas bajo inadecuados patrones de construcción rural y con materiales de limitada calidad y seguridad.

Hasta 1960, la dinámica urbana definió una lenta utilización de las tierras del hinterland inmediato de la ciudad. Desde ese año, la ocupación de las tierras planas y centrales, de las laderas y la migración propiciaron un explosivo crecimiento de la urbanización de las tierras periurbanas ubicadas al sur de la ciudad, prácticamente el único espacio de expansión de la ciudad debido a su conformación morfológica.

El crecimiento indicado fue también favorecido por las obras de infraestructura vial, el crecimiento del parque automotor, las facilidades de acceso a las tierras y las mejores condiciones climáticas. Rápidamente las pequeñas haciendas circundantes a la ciudad y comunicadas con la principal vía de acceso a la ciudad fueron urbanizadas en favor de grupos sociales de clase media alta y media. Sus ingresos y las facilidades crediticias de los años ochenta facilitaron la construcción de viviendas con estilos arquitectónicos modernos y seguros. Simultáneamente, las tierras cercanas a los cerros y alejadas de las vías de comunicación fueron urbanizadas en favor de la población de escasos recursos, especialmente migrantes del campo. Este fenómeno formó una nueva oleada de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos al sur de la ciudad con construcciones de estilo provinciano, con escasos servicios, con limitadas vías de comunicación, etc. pero con mayores facilidades para implementar una adecuada infraestructura urbana gracias a su localización en zonas planas y de fácil acceso.

Como en otras ciudades del mundo, la ocupación de las tierras periurbanas ha determinado la pérdida de las antiguas tierras de cultivo cuya producción abastecía la ciudad. El abastecimiento se hace de tierras cada vez más lejanas con mayores costos de transporte y manipulación, creándose presiones inflacionarias desde la oferta que van acompañadas por presiones de demanda por el crecimiento del mercado doméstico y del turismo instalado en el centro de la ciudad.

En síntesis, la dinámica de la ciudad se genera a partir de las contradicciones en el uso de la tierra y las edificaciones al interior y entre los tres sectores de la ciudad, y de las complementariedades económicas y sociales de los grupos sociales de la ciudad.

En el centro de la ciudad, la creciente y continua demanda de espacio y construcciones de las actividades turísticas, comerciales, financieras, así como la construcción y recuperación de edificaciones municipales para mejorar el ornato y recuperar los valores monumentales de la ciudad, están promoviendo el cambio de uso de las tierras y las edificaciones y la expulsión de sus antiguos ocupantes.

A su vez, este fenómeno está definiendo cinco procesos fundamentales:

- i) La profundización de la apertura de la ciudad y su inserción al proceso de globalización. De hecho, después de Lima, no hay un espacio interior más abierto que la ciudad del Cusco.
- ii) El uso intensivo de la infraestructura de servicios y vías de comunicación que comienzan a provocar externalidades negativas (congestión vehicular, escasez de agua, polución, pérdidas de tiempo, insalubridad, etc.).
- iii) La pérdida del tejido social característico de ciudades como el Cusco y la configuración de una nueva personalidad urbana basada en valores cosmopolitas mundiales.
- iv) El aumento de la demanda de tierras en las laderas, cerros y la zona de expansión de la ciudad por parte de la población que está siendo expulsada del Centro de la ciudad.
- v) El crecimiento del mercado de trabajo (empleo en hoteles, agencias, transporte, restaurantes, tiendas, ferias, etc.) del mercado de bienes y servicios (artesanías, muebles, alimentos, transporte, construcción, etc.) y en general, la animación de la actividad económica, social y cultural de la ciudad estimulada por las actividades localizadas en el centro de la ciudad.

En la zona circundante la contradicción se revela entre las escasas posibilidades de expansión física y la saturación e inseguridad de las construcciones frente al crecimiento de la demanda por el crecimiento vegetativo de la población, el flujo continuo de migrantes y la demanda de la población pobre expulsada del centro de la ciudad.

La actual dotación de servicios ha sido superada por la demanda de la población provocando en algunos casos la utilización de novedosos métodos de provisión, pero que requieren subsidios. Por otro lado, las dificultades económicas de la población, las condiciones morfológicas, topográficas, regulatorias de la municipalidad y de calidad de los materiales de construcción (adobe) limitan la densificación de las construcciones y la absorción de nuevos pobladores.

La precaria inserción de la población en la economía urbana a través del empleo en el sector informal y minoritariamente en los sectores dinámicos de la ciudad no contribuyen a la solución de la contradicción descrita y definen el uso del espacio circundante como una especie de dormitorio. Sin embargo pareciera que en la zona estaría funcionando un subeconomía urbana relativamente

autónoma que satisface la demanda de sus pobladores. La enorme cantidad de tiendas, comercios y pequeñas actividades en los asentamientos humanos apuntan a demostrar esta tendencia.

B. DEMANDAS DEL DESARROLLO URBANO DEL CUSCO

Las demandas de desarrollo urbano en Cusco y su administración, están definidas por tres parámetros fundamentales que son:

i) Las condiciones topográficas de la cuenca del Cusco, que definen un paisaje de montaña en el que se ubica el Cusco Metropolitano con cerca de 300 mil habitantes, que divide la ciudad en tres partes: la primera, la zona plana de la cuenca con presencia de los riachuelos del Saphy, Tullumayo y Sipasmayo; la segunda, la zona plana con presencia del río Huatanay; y la tercera, la zona de laderas que abarcan los cerros de la cuenca.

ii) El desarrollo histórico de la ciudad, que ha ido perfilando en el tiempo la ocupación del espacio urbano en tres períodos: el primero desde la fundación de la ciudad hasta el terremoto de 1950 que coincide con el actual centro histórico; el segundo, definido por la reconstrucción del Cusco desde 1951 hasta su crecimiento demográfico y ocupación de las zonas aledañas al centro histórico hasta 1961; y el tercero, desde 1961 hasta la actualidad caracterizado por el crecimiento continuo y desordenado de la ciudad.

iii) La división administrativa del territorio de la ciudad mediante los municipios distritales, que ha dividido las responsabilidades del acondicionamiento y administración territorial en espacios menores y con intereses y recursos diferenciados.

Otros aspectos que inciden en las demandas de desarrollo urbano de la ciudad están en función de los intereses de sectores sociales, que tienen que ver básicamente con lo siguiente:

- i) Las expectativas de la población en general sobre sus condiciones de vida.
- ii) Los intereses de los propietarios acerca del uso de suelos y el mejoramiento de sus externalidades de vivienda y de actividades económicas, que generalmente han sido las comerciales y de servicios turístico, con mínima incidencia de intereses industriales.
- iii) La imagen objetivo que tienen las élites políticas que acceden o pretenden acceder al gobierno local y/o las que participan en las instituciones públicas descentralizadas.

En los últimos 30 años el crecimiento del Cusco Metropolitano, presenta una expansión continua del espacio urbano desde el centro de la ciudad hacia los distritos que lo conforman, que son el distrito del Cercado (Cusco), Santiago, Wánchaq, San Sebastián y San Jerónimo. Estos distritos han tenido un incremento demográfico diferenciado que define de manera diversa las demandas globales de desarrollo urbano a nivel de infraestructura física (equipamiento).

1. Las necesidades urbanas, según los planes

De manera general, en las últimas décadas, la población del Cusco Metropolitano se ha triplicado a una tasa promedio de 4% anual entre 1961 y 1993. En el caso del Cercado, para 1940 se estimó una población de 43 000 habitantes, que en 50 años llegó a duplicarse en base al impulso inicial de la reconstrucción de la ciudad luego del terremoto de 1950 y del crecimiento poblacional vegetativo y de los flujos migratorios. Sin embargo, a partir de 1961, gran parte de este crecimiento se concentró en los distritos de Santiago y Wánchaq, cuyas poblaciones se sextuplicaron y actualmente abarcan cerca del 50% de la población de la ciudad. De manera similar, los distritos de San Sebastián y San Jerónimo han incrementado su población de manera significativa en los últimos 15 años y abarcan el 17% de la población actual del Cusco Metropolitano.

Cuadro 1
POBLACIÓN DEL CUSCO METROPOLITANO, POR AÑOS Y DISTRITOS

| DISTRITOS | 1961 | 1972 | 1981 | 1993 |
|---------------|--------|---------|---------|---------|
| CERCADO | 59 971 | 63 942 | 86 307 | 90 774 |
| SANTIAGO | 11 377 | 34 691 | 50 476 | 70 201 |
| WANCHAQ | 8 509 | 22 831 | 36 826 | 51 584 |
| SAN SEBASTIÁN | 3 040 | 3 698 | 10 941 | 29 341 |
| SAN JERÓNIMO | 3 247 | 4 562 | 7 426 | 13 668 |
| TOTAL | 86 144 | 129 724 | 191 976 | 255 568 |

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad del Qosqo y Censo de Población y Vivienda 1993.

La dinámica poblacional, así como el rol que cumplen los diferentes espacios urbanos y las condiciones físicas de la cuenca, nos permiten ensayar una zonificación para determinar las demandas de desarrollo. En este sentido se tienen las siguientes zonas urbanas:

a) El centro histórico

Es definido por la significación histórica y monumental del Cusco Antiguo y por una trama urbana limitante para el tránsito peatonal y vehicular. Este espacio alberga los servicios públicos y privados, así como la actividades turísticas y comerciales de la ciudad, con gran participación de un sector terciario-informal, concentrados entre el eje de la Plaza de Armas y el Mercado Central.

De acuerdo a los planes urbanos, las demandas del desarrollo del Centro Histórico son:

- i) Instalación de un sistema especial de administración del Centro Histórico en base al cobro del Boleto Turístico, fuente de ingresos municipales, y a la conservación del patrimonio histórico.

- ii) Adecuación del centro histórico para soportar el incremento de la demanda turística.
- iii) Renovación del sistema de agua y desagüe.
- iv) Dotación de zonas de recreación.
- v) Seguridad ambiental especialmente en las microcuencas de Saphy, Tullumayo y Sipaspucyo e instalación de un sistema de drenaje y control de aguas pluviales.
- vi) Desconcentración de servicios y del abastecimiento de alimentos, para contrarrestar los problemas derivados de la concentración de actividades, especialmente alrededor del Mercado Central de San Pedro y aldeaños.
- vii) Ampliación de la infraestructura para los servicios turísticos y el comercio artesanal.

b) La zona de expansión urbana

Situada en las partes planas y de baja pendiente del valle, presenta dos subzonas: la primera está conformada por los distritos de Wánchaq y Santiago, que crecieron notablemente desde 1961 y albergan la mayor parte de la incipiente industria y a un buen número de talleres artesanales, siendo el primero un espacio de servicios públicos, de recreación y de viviendas para soportar el incremento de la demanda turística. Nuevas áreas de expansión urbana en las partes planas y de baja pendiente constituyen otra subzona, que requiere de mayor equipamiento e infraestructura por ser de urbanización más reciente.

- i) Renovación del sistema de agua y desagüe y dotación en las zonas de urbanización reciente.
- ii) Dotación de zonas de recreación.
- iii) Seguridad ambiental especialmente en las microcuencas de Saphy, Tullumayo y Sipaspucyo e instalación de un sistema de drenaje y control de aguas pluviales.
- iv) Desconcentración de servicios y del abastecimiento de alimentos, para contrarrestar los problemas derivados de la concentración de actividades, especialmente alrededor del Mercado Central de San Pedro y aldeaños.
- v) Ampliación de la infraestructura para los servicios turísticos y el comercio artesanal.
- vi) Necesidad de trazar y construir vías transversales que unan las grandes avenidas urbanizadoras del sector; y de vías longitudinales secundarias.
- vii) De manera general es necesario un sistema de drenaje pluvial y el control de las aguas lluvia.

c) Las zonas de ladera

Además de los temas anotados líneas arriba, las zonas de ladera presentan dos necesidades de gran importancia para toda la ciudad: en primer lugar, es necesario culminar los procesos de saneamiento físico y legal de los terrenos ocupados por asentamientos humanos de origen espontáneo. En segundo término, se requiere acciones de estabilización de laderas y construcción de sistemas de drenaje y control de la escorrentía de las aguas pluviales.

d) Las necesidades y sus prioridades

Las necesidades urbanísticas de la ciudad adquieren características particulares cuando se trata de atender espacios ubicados en el núcleo de centro histórico que es la Plaza de Armas o de los barrios antiguos del centro histórico. Todas ellas son percibidas como urgentes y su satisfacción se viene dando de acuerdo a los recursos y propuestas con que cuenta cada gobierno municipal.

Inciden en su priorización los conflictos de intereses que existen sobre el uso del suelo y las propuestas de habilitación urbana a nivel de agentes y proyectos urbanísticos. Incide en la satisfacción de las demandas urbanas de mediano plazo la orientación político-partidaria de cada gobierno municipal. La gestión recientemente iniciada, considera una reorientación de la gestión municipal anterior.

A nivel de las demandas de desarrollo urbano de corto plazo, éstas tienen que ver básicamente con el mantenimiento de la infraestructura urbana existente y con la prestación de servicios que tradicionalmente han correspondido a las municipalidades, entre las cuales podemos mencionar a las siguientes:

- i) Mantenimiento de vías
- ii) Fluidez vehicular y zonas de estacionamiento
- iii) Regulación y control del comercio ambulatorio
- iv) Reforma e institucionalización del sistema administrativo

Es conveniente señalar que los planes de manejo de la ciudad tradicionalmente han considerado de primer interés sólo lo relacionado con el entorno arqueológico de la ciudad. El entorno ambiental, así como los desarrollos periurbanos en el norte (Poroy) y en el sur de la ciudad han sido objeto de atención poco sistemática e integrada a la política provincial. Estos sectores cumplen importantes funciones de recreación y servicios alimentarios para la ciudad y crecientemente asumen roles de vivienda.

C. VECTORES DE CAMBIO Y DESARROLLO EN LA LOCALIDAD

El principal vector de cambio en la ciudad es la recuperación del turismo, que viene cambiando la dinámica del centro de la ciudad, aunque en los niveles a que se llegó a fines de la década pasada. No existen indicadores de grandes inversiones que puedan satisfacer las proyecciones de llegar a atender a un flujo de 600 mil turistas, meta propuesta por el gobierno nacional para el año 1996, para lo cual sería necesario instalar una infraestructura de servicios turísticos que superen el doble de la

capacidad actual. Esta recuperación está directamente relacionada con la estabilización económica y la disminución de la violencia.

A nivel de los servicios internos de la ciudad, un cambio importante ha sido la disminución de los costos de transporte y de fricción, debido a la importación de vehículos de segunda mano, que si bien no satisfacen en forma decorosa el transporte urbano, sí han permitido aliviar la escasez de este servicio existente hasta antes de 1990. Como corolario, ello ha generado serios problemas de congestión vehicular, especialmente en el centro de la ciudad, debido a la gran cantidad de unidades de transporte y a su trama urbana caracterizada por la estrechez de las vías.

Una nueva experiencia municipal ha sido desarrollada por la gestión anterior, que impulsó la iniciativa de aplicar recursos locales a programas de inversión social en momentos de crisis económica y violencia política. En esta gestión se complejizó la administración municipal y creció la inversión pública municipal. Con el cambio de gobierno, es posible que se ingrese a un período más clásico al respecto.

Al interior del marco institucional, la estabilización económica y social permite apreciar un rol más activo de instituciones como la universidad y una disminución de la participación de los sectores públicos, que se han visto reducidos en sus acciones por la reestructuración del Estado, en el marco de la aplicación de la política liberal que imprime el gobierno central.

III. LAS GESTIONES LOCALES

A. LO LOCAL Y LO NACIONAL

El Perú tiene alrededor de 180 Provincias y 1600 distritos. Todas estas circunscripciones tienen alcaldes. La municipalidad provincial tiene algunas atribuciones -tales como el plan urbano- que no poseen las municipalidades distritales. Además, tiene la tutela del presupuesto. No obstante, los municipios distritales tienen autonomía respecto de la municipalidad provincial.

La provincia del Cusco tiene 8 distritos, 5 de los cuales conforman la ciudad del Cusco. Los tres restantes tienen una población predominantemente rural.

Las autoridades municipales han sido elegidas en elección universal, directa y secreta cada tres años. Las elecciones de 1995 implementan una nueva disposición, por la cual el período de gobierno municipal es de 4 años, lo que opera con la gestión municipal del Dr Raúl Salízar Saico, elegido para el período 1996-1999.

La figura predominante tanto en la ciudad, como en su proyección regional y hasta nacional, ha sido el alcalde provincial del Cusco, quien a su vez, es alcalde del Distrito del Cusco.

Desde el inicio del proceso de elecciones municipales, los alcaldes de la ciudad han sido:

| | | |
|-------|------------------------------|-----------------|
| 80-83 | Willy Monzón, Abogado | Acción Popular |
| 84-86 | Daniel Estrada, Abogado | Izquierda Unida |
| 87-89 | Carlos Chacón, Ing. Agrónomo | DC-Aprá |
| 90-92 | Daniel Estrada, Abogado | Izquierda Unida |
| 93-95 | Daniel Estrada, Abogado | Frente Unido |
| 95 | Julio R. Ochoa, Médico | Frente Unido |
| 96-99 | Raúl Salízar Saico | |

El médico Raúl Salízar, fundador del Movimiento Independiente Inca Pachacútec, es un conocido líder local que se sitúa en oposición política al ex alcalde Estrada.

La Constitución de 1979 ordenó que se regionalizara el país. Este proceso no ha ocurrido y hay un nuevo cronograma de regionalización aún sin ponerse en práctica, aprobado por la Constitución de 1994. Las regiones cubrirán un vacío administrativo y de poder existente en las relaciones entre los gobiernos municipales y el gobierno central.

El Cusco es sede de la Región Inka, formada en 1989. Ese año se conformó la primera Asamblea Regional. A inicios de 1990 se eligió al primer presidente el Arq. Adolfo Saloma, ex regidor del Dr. Estrada en el período '84-'86. Esta gestión se caracterizó por tres rasgos:

- i) Oposición política y obstruccionismo a la gestión municipal
- ii) Escasos recursos para gestión del desarrollo
- iii) Escasa efectividad en la acción por el procedimiento de asamblea como mecanismo de gestión.

Los últimos dos rasgos han sido comunes a las Asambleas regionales de este período.

A partir del "autogolpe" del Presidente Fujimori (5 de abril, 1992) se inició un nuevo período en las regiones del país. En la Región Inka se nombró un "Gobierno Transitorio", con presidentes "encargados" por el Presidente de la República. Desde 1994 preside la región el Ing. Carlos Valencia.

La actividad de esta región se ha caracterizado por administrar programas nacionales de desarrollo o proyectos especiales para la región con incidencia en el conjunto del departamento del Cusco y la Región Inka, tales como:

- Plan Meris (canales de regadío)
- PIPAC (programa de carreteras en zona de Chumbibilcas)
- CODEBA (sustitución de cultivos en zonas de selva)
- IMA (medio ambiente y agua)
- Plan COPESCO (desarrollo turístico)

Puede afirmarse que no existe un plan de desarrollo regional o departamental debidamente actualizado que sirva como marco para la actividad de la Región Inca y de las subzonas políticas y administrativas. Los planes existentes, no son conocidos por las diversas instituciones operando en el área, ni son manejados de manera integrada con los planes de otros organismos. Esta es una de las principales limitaciones de los procesos de planificación a nivel nacional.

La actual gestión municipal busca una mejor relación política con el gobierno del Presidente Alberto Fujimori en la expectativa de obtener el apoyo necesario para el desarrollo de la ciudad y la región.

El Gobierno Central, a través del Ministerio de la Presidencia, interviene en la Provincia del Cusco, por medio de diversos programas de alcance nacional. Ellos son:

- INFES (instituto especializado en edificaciones escolares)
- FONCODES (responsable de los programas de compensación social).
- INADE (responsable de pequeñas obras de desarrollo local en comunidades y barrios marginales).

El panorama de la gestión del desarrollo en la zona del estudio está representado por las instancias y programas arriba mencionadas. Solamente existe un plan de desarrollo para la ciudad del Cusco, que es el elaborado por la Municipalidad del Qosqo en 1990. No se dispone de otros planes actuales específicos de desarrollo de la Provincia del Cusco, el Departamento del Cusco y la Región Inca. Esto es concordante con la tendencia imperante en los últimos años a generar acciones

puntuales o "project oriented", en las que más que una visión general del desarrollo, existen innumerables propuestas puntuales que se evalúan y aprueban en base a criterios generales para todo el país.

Debido a la fuerza política de la gestión del Alcalde Estrada, las autoridades centrales o regionales prefirieron optar por la estrategia de no establecer conflictos abiertos con su gestión. Ello, sin embargo, no ha significado que se trabajó de manera mancomunada. Mientras que la municipalidad provincial se dedicaba básicamente a la ciudad del Qosqo, las autoridades regionales han efectuado acciones en las zonas rurales de esa provincia y en el resto del departamento.

Es aún temprano para evaluar la actitud de las autoridades regionales y nacionales frente a la actual gestión municipal, aunque resulta imprescindible que se genere una colaboración estrecha en las acciones previstas a nivel nacional tanto en torno al turismo como en la construcción de carreteras rurales.

B. EL GOBIERNO LOCAL

La pasada gestión del gobierno local se inició en 1990 y concluyó en diciembre de 1995, período de seis años que fue resultado de la reelección del alcalde para el período de 1993-1995. Sin embargo, su carácter no ha sido el mismo durante dicho período porque el contexto socio-económico y político ha ido variando, así como la respuesta a las diferentes coyunturas lo que hizo que variara la direccionalidad de la gestión municipal.

El primer período la gestión municipal anterior estuvo influenciado por un contexto de crisis económica y violencia política, que llegó a su máxima expresión con la muerte de uno de los regidores más activos. En este período las orientaciones generales de la gestión municipal fueron:

i) Orientación personalista de la gestión municipal, por el fuerte liderazgo del alcalde y su personalidad "autoritaria y polarizante", como ha sido juzgado por los sectores de oposición. Esta característica se vio reforzada por la Ley Orgánica de Municipalidades que le otorga al Alcalde amplios poderes en los gobiernos municipales y porque su actuación supo responder a las condiciones críticas de violencia social y crisis económica, mediante la construcción de obras públicas que cambiaron el desánimo social que imperaba en el país, la región y la ciudad. Este sello en la gestión municipal también incidió en una mínima coordinación con los municipios distritales que conforman el Cusco Metropolitano.

ii) Orientación constructivista dirigida a solucionar en forma compensada las más urgentes necesidades de los sectores urbano marginales y del Centro Histórico, mediante la construcción y habilitación de vías, canalizaciones, electrificación urbana y rural, recuperación de parques y áreas verdes, instalación de agua potable y desagüe, edificación de locales públicos, embellecimiento de la ciudad y sus barrios antiguos, edición y publicación de libros y formación de empresas municipales.

iii) Orientación popular dirigida a mantener el apoyo de su principal soporte electoral, mediante obras en los barrios urbano marginales y comunidades campesinas, así como por medio de programas de asistencia alimentaria reforzada por donaciones de la cooperación internacional.

iv) Administración directa en la ejecución de obras mediante la creación de un equipo de ingenieros y arquitectos especialmente contratados para tal fin, sin asumir los servicios del personal de planta de la Municipalidad. La programación de fondos para estas obras estaba a cargo de los ingenieros residentes y de supervisores especialmente contratados y la cancelación de los requerimientos lo hacía el personal administrativo del municipio. Este asunto será retomado al momento de elaborar propuestas de acción para la gestión municipal que se inicia.

v) Diversificación de fuentes de financiamiento por medio de la creación de un impuesto especial al consumo de bebidas alcohólicas, así como de la obtención de una asignación anual por parte de la Compañía Cervecera. Otras fuentes de financiamiento gestionadas por la Municipalidad fueron: Tesoro Público para la implementación de la Empresa Municipal de Limpieza Pública; el Fondo Municipal de Alumbrado Público (FOMAP); FONCODES para obras en barrios urbano marginales; donaciones de COTESU para el Programa Municipal de Vaso de Leche; apoyo de ONGs para el Programa Municipal de Forestación y obras de agua potable. Además, se siguió obteniendo recursos, entre otras fuentes, de la tasa municipal de embarque (TAME), el boleto turístico y peajes.

vi) Diversificación de funciones municipales, que se manifiesta en las gestiones que realizó el Alcalde para que la Empresa de Agua Potable bajo conducción del gobierno central pase propiedad de la Municipalidad del Qosqo, bajo la denominación de SEDAQOSQO. Asimismo, se impulsó la formación de la Empresa LIMPUQ (limpieza pública) y se creó la Empresa Municipal de Administración de Bienes Culturales.

vii) Recuperación de valores culturales. En este aspecto se puso especial énfasis en la recuperación del nombre ancestral del Cusco que originalmente fue Qosqo. Así mismo, se inició un programa de publicaciones de libros, cassettes y videos sobre la ciudad y autores cusqueños y otros que trataran temas relacionados con la región y la ciudad. Además, se construyó el Teatro Municipal, se recuperó el Museo de Arte Contemporáneo, se inició la recuperación y restauración de espacios y monumentos históricos como el Templo del Cocricancha y de barrios tradicionales del Cusco.

viii) Imagen objetivo de contemporaneidad, identidad y recuperación del patrimonio cultural. Esta imagen trataba de contemporizar la ciudad bajo una óptica de modernidad a partir de la renovación urbana de la ciudad y la proyección de obras destinadas a satisfacer las carencias de la ciudad, como la vialidad, la dotación de agua mediante el Plan Maestro y la construcción de obras públicas; pero sin perder la identidad cusqueña y el carácter de Ciudad Patrimonio de la Humanidad. En este sentido se construyó el monumento al Inca Pachacutec el gran legislador inca, se pintó el Mural sobre la Historia del Qosqo y se ratificó los símbolos de la ciudad como su himno, su bandera y su escudo de claro sentido incásico.

ix) Participación en la vida política regional y nacional mediante propuestas de descentralización y opinión sobre temas de interés nacional como

La gestión del Dr. Salívar Saico está en su etapa inicial, de asentamiento en el poder e inicio de las acciones. La voluntad política expresada en la victoria electoral empieza a buscar terrenos concretos de acción y los estilos de la autoridad se encuentran con las inercias del aparato municipal, tratando de controlarlas para proporcionarles direccionalidad. Una posible limitación en la definición de tareas reside en que el programa de gobierno municipal fue considerado un asunto relativamente genérico e inespecífico al momento de la contienda electoral, debido al polémico momento electoral vivido a fines del año 1995.

C. LA CAPACIDAD DE ACCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Es característico en el país confundir la capacidad del gobierno local con la capacidad que tiene la autoridad municipal en un momento dado. En términos generales, la gestión municipal 1993-1995 tuvo capacidad de convocatoria fundamentalmente entre la población organizada en comités de vecinos para la construcción de obras específicas, pero no así con el gobierno regional con el que se tuvo enfrentamientos hasta 1992 en que fue reemplazado por un gobierno "encargado", nombrado por el gobierno central, con el que tampoco se mantuvo buenas relaciones.

La gestión municipal que culminó en 1995 tuvo un sello claramente personalizado en la figura del Alcalde y su personalidad polarizante. Es precisamente el sello personal el que pudo efectuar importantes acciones en base a iniciativas municipales y acuerdos con distintas instituciones públicas, entre las cuales se tiene a las siguientes:

- i) Con ELECTRO-SUR ESTE, para la ejecución de obras de alumbrado público a nivel urbano y rural, así como con la administración del Fondo Municipal de Alumbrado Público.
- ii) Con el Ministerio de Educación, para el Programa de Educación Inicial "Urpicha".
- iii) Con el Instituto Nacional de Cultura para coordinar las intervenciones del Centro Histórico (San Blas, Ccoricancha, etc.).
- iv) Con el Fondo Nacional de Compensación Social (FONCODES) para la ejecución de obras en barrios urbano marginales.

La actual gestión municipal enfrenta el reto de redefinir sus orientaciones y actividades de manera tal que se expresen en acuerdos y acciones con las instituciones mencionadas en una perspectiva que supere los logros de la gestión anterior. Debido a que su orientación política es más afín al gobierno central que la gestión anterior, cabe esperarse una mejor disposición de las fuentes nacionales y regionales de recursos para intervenir en el desarrollo de la provincia.

Esto último plantea una situación potencialmente difícil en el terreno político, debido a que la orientación gubernamental no consiste en coordinar sus acciones con los planes de los gobiernos locales. Una frustración política puede originarse en las expectativas generadas por la afinidad política entre la autoridad local y la autoridad nacional, tal como ha ocurrido en gestiones locales efectuadas en otros ámbitos de la república.

Todo lo anterior, sin embargo, nos lleva a proponer que la importante iniciativa que debe tener todo gobierno local no puede ser el único elemento que permita su funcionamiento. El aparato municipal mismo sufre continuas agresiones debido a la indefinición de roles y cruce de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Un claro ejemplo de ello está dado por las relaciones tradicionalmente difíciles entre la municipalidad provincial y las autoridades del Instituto Nacional de Cultura, encargado por velar por el patrimonio cultural de la ciudad. Las relaciones entre uno y otro en muchos casos sólo tienen la función asignada como telón de fondo para enfrentamientos de tipo político, en el contexto en que se alternan los momentos en que cada institución tiene recursos para poder llevar a cabo sus funciones asignadas.

D. ¿CÓMO SE ENTIENDE EL ROL MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACIÓN Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL?

El principal rol municipal en la promoción de desarrollo local ha sido la inversión pública a nivel de la infraestructura urbana para la habilitación, equipamiento y acondicionamiento del territorio. Además, está la organización de la administración o gestión del territorio a nivel de planificación, normatividad, control y mantenimiento de la infraestructura.

A nivel de la inversión pública existen limitaciones en cuanto a la concertación con el gobierno central para definir planes de desarrollo locales y regionales, que consideren a la ciudad como cabeza de región. En el pasado reciente han sido notorias las fricciones entre el gobierno local y el gobierno central, cuyos representantes no mostraron capacidad de diálogo y concertación. Por el contrario existen distintas visiones sobre los beneficios de la inversión pública, ya que para el gobierno central ésta debe estar orientada básicamente a favorecer la inversión privada en las actividades turísticas, aunque en forma limitada, y a enfrentar las condiciones de pobreza en zonas deprimidas bajo conducción del Ministerio de la Presidencia, decisión que no favorece a la ciudad por no estar considerada como zona deprimida. Por su parte, el gobierno local ha priorizado políticas constructivistas de renovación urbana sin una visión de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Es frecuente en el país que los gobiernos locales "hagan obra" de infraestructura y no dispongan de recursos adecuados para su mantenimiento. El escaso rédito político del mantenimiento de la infraestructura urbana contrasta con el alto prestigio de la obra nueva. Los gobiernos locales deben encontrar el modo de destinar fondos de mantenimiento de la infraestructura urbana. Como ejemplo de esto puede señalarse el descuido observado en el último año en el mantenimiento de los parques y las fuentes edificadas por la municipalidad en años anteriores. Mantener esta infraestructura ornamental supone gastos en personal de parques y jardines, así como en mantenimiento y reparación de los sistemas de rebombeo de las piletas públicas.

A nivel administrativo, no existe un inventario de las demandas globales, a pesar de que existen planes de desarrollo urbano, pero que no consideran instrumentos básicos de gestión municipal como el catastro urbano. Se requiere de un sistema de planificación del desarrollo urbano de largo plazo, entendido éste como la solución de las necesidades básicas del conjunto de la población, pero con programas de inversión social debidamente financiados. Asimismo, para poder satisfacer las demandas se debe reestructurar el aparato administrativo municipal en base a sistemas homogéneos de gerencia y control, que permitan un mejor manejo y control de las rentas municipales, así como un programa de apoyo a la gestión de las empresas municipales.

E. PARTICULARIDADES DE LA GESTIÓN FINANCIERA.

La nueva gestión municipal ha encontrado la municipalidad con serios problemas de liquidez y sospecha de manejos irregulares en los fondos públicos. Ello tiene relación con la asignación de recursos financieros de acuerdo a lineamientos generales y su falta de planificación a mediano y largo plazo, ya que el estilo de gestión municipal se caracterizó por responder a las carencias de la población de acuerdo a criterios generales, especialmente debido a que la ciudad estaba en un estado de crisis y requería de obras que podían ser identificadas fácilmente.

Por otra parte, la gestión municipal pasada y la nueva tienen limitaciones en su presupuesto a partir de la dación del D.L. 776, que redistribuyó los recursos asignados por el Tesoro Público entre las municipalidades de todo el país, afectando especialmente a la Municipalidad de Lima y a municipalidades medianas, entre las que se encuentra la del Cusco.

Tomando como referencia el año de 1992, antes de la dación del D.L. 776 y como año final de la gestión municipal 1990-1992, se tiene que las municipalidades distritales del Cusco Metropolitano tuvieron un total de S/.17 263 976 de los cuales el municipio del Cercado recibió el 77%, mientras que los demás distritos recibieron el 23% de los cuales Wánchaq tuvo la segunda participación. Para 1995, como consecuencia del D.L. 776, el presupuesto total de los Municipios del Cusco Metropolitano fue de S/.36 536 289; de este monto a la Municipalidad del Cercado le correspondió el 66% y a los demás distritos el 44%, lo cual demuestra un incremento de los municipios distritales en el presupuesto del Cusco Metropolitano, en gran parte como consecuencia del D.L. 776.

Por otra parte, comparando los mismos años de referencia, se tiene que la relación entre gastos corrientes y gastos de capital ha variado de 1992 a 1995, pero se nota que el Municipio del Cercado siempre ha mantenido un porcentaje mayor de gastos de capital, aunque esta proporción ha variado considerablemente en 1995. Por otra parte, entre los municipios más dinámicos se tiene que en Wánchaq se mantienen las proporciones entre los gastos mencionados siendo mayor el gasto de capitalización, mientras que en Santiago se da una figura inversa.

El caso de San Jerónimo es especial ya que en el último año tiene una menor proporción de gastos de capital que en 1992. Estas cifras tendrían que revisarse, al igual que para Wánchaq, porque 1992 fue un año electoral en el que generalmente se realizan mayores gastos en obras con la finalidad de que los alcaldes vuelvan a ser reelegidos; cosa similar seguramente pasó también en el Municipio del Cercado.

Cuadro 2

PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE LOS AÑOS 1992 Y 1995, POR DISTRITOS
(EN NUEVOS SOLES)

| DISTRITOS | 1992 | | 1995 | |
|---------------|------------|-----|------------|-----|
| | MONTO | % | MONTO | % |
| CERCADO | 1 3260 823 | 77 | 24 069 807 | 66 |
| SANTIAGO | 995 988 | 6 | 3 960 000 | 11 |
| WANCHAQ | 2 147 741 | 12 | 4 638 394 | 13 |
| SAN SEBASTIÁN | 522 676 | 3 | 2 771 889 | 8 |
| SAN JERÓNIMO | 336 748 | 2 | 1 096 199 | 3 |
| TOTAL | 1 7263 976 | 100 | 36 536 289 | 101 |

Fuente: Presupuestos de la municipalidad provincial del Qosqo: 1993 y 1995.

Cuadro 3

**PORCENTAJE DE GASTO CORRIENTE Y DE GASTOS DE CAPITAL
EN 1992 Y 1995, POR DISTRITOS**

| DISTRITOS | 1992 | | 1995 | |
|---------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| | % Gasto corriente | % Gastos de capital | % Gasto corriente | % Gastos de capital |
| CERCADO | 16 | 84 | 36 | 64 |
| SANTIAGO | 56 | 44 | 51 | 49 |
| WANCHAQ | 36 | 64 | 36 | 64 |
| SAN SEBASTIÁN | 44 | 56 | 31 | 69 |
| SAN JERÓNIMO | 37 | 63 | 54 | 46 |

Fuente: Presupuestos de la Municipalidad Provincial del Qosqo.

F. PRIORIDADES DE GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Una particularidad común a la gestión local anterior y actual es la prioridad que se le otorga a consideraciones de orden regional y cusqueñista que se distinguen notablemente de las gestiones anteriores. Los lineamientos de la Alcaldía anterior estuvieron orientados por una voluntad política sustentada en un cusqueñismo muy acendrado. La nueva gestión municipal tiene el mismo carácter, aunque difiere en el estilo como se entiende dicho sentimiento regional.

Muchos opinan que la mayor fuerza del ex-alcalde Estrada fue su identificación con la ciudad. A esta característica se debe añadir la capacidad de decisión para la ejecución de un gran programa de obras públicas, en las que se combinó la atención a los asentamientos urbano marginales y al Centro Histórico. Esta capacidad se manifestó, sin embargo, bajo la forma de una intervención directa y casi personal en la programación de obras, sin tener en consideración los lineamientos de planeamiento que contenían los diferentes planes de desarrollo urbano, a pesar que se impulsó desde el municipio el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad del Qosqo en 1992 y que fue publicado en 1993. Este tipo de decisiones se expresa en la inexistencia de la Oficina de Planificación.

La nueva gestión municipal está en proceso de restituir esta importante dependencia. Resta decidir si su énfasis consistirá en la planificación de proyectos de infraestructura o si la dependencia planificadora municipal tendrá una orientación menos coyuntural y un funcionamiento planificador que vincule el corto con el mediano y largo plazos.

Otro aspecto importante de la gestión municipal pasada fue el haber sido un referente nacional en el tema de la descentralización, lo cual incluso sirvió como plataforma política para que el ex-alcalde sea elegido como congresista con la tercera votación del país.

Al momento de la redacción del presente informe, la autoridad está en proceso de modificación del organigrama municipal, con el que no se ha podido contar, debido a que estaba en fase de discusión. Los avances al respecto permiten definir como orientación la desconcentración del

poder administrativo, antes concentrado en una sola gran Dirección Municipal, lo que le proporcionaba gran poder ejecutivo a un solo funcionario de confianza.

La principal modificación entre los organigramas de las gestiones edilicias previas, consistió en la creación de la Dirección Municipal Técnica, que respondía a la necesidad de organizar la ejecución de los programas de obras impulsados por la gestión municipal. Por otra parte, comparando los organigramas también se puede observar la creación de dos empresas municipales, SEDAQOSQO y LIMPUQ encargadas de los servicios de agua y aseo. La primera ha contado con un importante crédito internacional para el desarrollo de las obras del Plan Maestro de agua de la ciudad. La segunda se benefició de los esfuerzos de la gestión del alcalde Chacón en la adquisición de maquinaria y equipos de recojo de los residuos sólidos de la ciudad para iniciar un proceso de limpieza del Cusco que ha revertido la imagen de suciedad que caracterizaba a esta ciudad.

Un tema sensible en la gestión municipal que se inicia es la relación entre la municipalidad y los entes autónomos empresariales. En años anteriores, los fondos disponibles por la empresa de agua de la ciudad (SEDAQOSQO) han sido tan altos como el propio presupuesto de la ciudad. Además de las empresas mencionadas, la ciudad cuenta con una pequeña empresa de servicios turísticos y con la Caja de Crédito Municipal, que funciona con el apoyo técnico de organismos de cooperación alemán.

IV. PRIORIZANDO PROBLEMAS DE GESTIÓN

La gestión municipal que se inicia con el presente año tiene apenas 3 meses manejando un aparato municipal que ha heredado con muchos problemas. Algunos de estos problemas son generales a toda gestión municipal en ciudades de similar importancia en el país, tales como la falta de capacidad de gasto y las difíciles relaciones con autoridades nacionales, regionales y distritales. Otros de los problemas son particulares a esta ciudad, tales como la falta de una estructura administrativa mínima que asegure el buen funcionamiento del aparato municipal.

Nos parece constatar que el Programa Municipal de acción tiene algunas líneas generales que lo orientan, pero que ellas son aún bastante genéricas y merecen de la precisión selección y reordenamiento que le experiencia reciente puede venir recomendando.

El momento es propicio para reflexionar si el modo como se vienen manejando las cosas hasta el momento rendirá al cabo de 3 años de gestión los resultados que las más altas autoridades municipales esperaban lograr el día de la victoria electoral. El momento es propicio también para priorizar temas que deben merecer una particular dedicación y procesos de cambio. Esa priorización de temas, en lo que a gestión municipal se refiere, puede desembocar en acuerdos con CEPAL de colaboración y apoyo, lo que, por lo demás redundará en mejorar la experiencia que todos tenemos acerca de la gestión de las ciudades medianas del continente.

En las líneas que siguen, propondremos algunos temas que han surgido del análisis del aparato municipal provincial y de las entrevistas desarrolladas con funcionarios de esta gestión municipal. Tienen el carácter de indicativo y buscan propiciar un debate. Proponemos estos temas como quien coloca un las cartas del naipes sobre la mesa, esperando que algunas se recojan y otras no. No esperamos que todos los temas señalados sean acogidos del mismo modo. Tal vez algunos de ellos no sean considerados importantes, puesto que estos temas se originan en observaciones y análisis de un consultor foráneo que, junto con la ventaja de la lejanía para observar, presenta siempre la limitación de una percepción indebida de los temas que la colectividad misma considera relevantes.

A. MANEJAR EL APARATO MUNICIPAL

En las municipalidades medianas y pequeñas aparece la paradoja que, debido a lo reducido de los presupuestos, inclusive las decisiones menores de acción y de gasto tienen connotaciones políticas. Ello atenta contra el fortalecimiento del aparato municipal mismo, puesto que quienes actúan en la municipalidad son "funcionarios de confianza" que abandonan el puesto o son removidos apenas

cambia la autoridad política. El resultado es que la municipalidad carece de personal idóneo o mira con desconfianza a los profesionales competentes (sean o no de carrera) que recibe en "herencia".

La situación actual de la Municipalidad del Cusco es particularmente grave, puesto que la gestión municipal anterior, llena de iniciativas, encontró como modo de superar este problema la formación de un "equipo paralelo", una suerte de task force encargado de las acciones que dicha gestión consideraba relevantes. Salida la autoridad, se fue también el equipo paralelo que se responsabilizó de "hacer las cosas".

Más allá de eventuales análisis acerca de la ética del comportamiento de dicho equipo de acción (lo que no corresponde hacer aquí) se plantea la siguiente interrogante: ¿la gestión actual pretende dejar un aparato municipal operativo y capaz de trabajar profesionalmente con la autoridad de la ciudad que venga dentro de 3 años, o prefiere invertir en fortalecer exclusivamente su capacidad de acción en el corto plazo?

Mucho de lo anterior nos plantea la necesidad de efectuar una reingeniería de la Municipalidad Provincial del Cusco. Esa reingeniería debe partir de la consideración de más vale cambiar todo que mejorarlo.

Un proceso de esta naturaleza, sin embargo, demanda lo que en términos de los expertos del tema se llaman el "líder" y el "zar". Pensamos que la situación actual no es propicia para que un proceso de esta naturaleza ocurra en toda la municipalidad. Proponemos, en cambio, se piense en procesos parciales en aquellos lugares que tienen características más particulares y cuentan, sea con un "líder" (en los términos de la reingeniería, por cierto) o con el consenso de la necesidad de cambios impostergables.

Nos parece, por ello, que podrían hacer procesos simultáneos e interconectados en las siguientes dependencias municipales:

- i) La Dirección de Rentas o la Dirección de Desarrollo Urbano.
- ii) Seda Cusco, la empresa municipal de agua de la ciudad.
- iii) Limpuc, empresa municipal de aseo.

Ello tendrá incidencia inmediata en las rutinas de otorgamiento de licencias y permisos, en la agilidad con que se toman las decisiones y, además, propiciaría procesos posteriores en otras dependencias municipales.

B. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Circunstancias de la política, la tradición y hasta la coyuntura presupuestal han determinado que autoridades y electores confundan el desarrollo urbano con las obras de infraestructura urbana. Pueden ejecutarse obras de gran visibilidad (lo que no es lo mismo que impacto) sin la necesidad de un plan de desarrollo urbano. Análogamente hay planes de desarrollo urbano que no se entroncan

con las prioridades que se consideran cuando se gobierna la ciudad y la política es un asunto de gran importancia.

La municipalidad debe construir una capacidad de intervención urbana y urbanística que difiera del rosario de obras públicas que bien puede hacer una gestión y que, más bien, tenga un impacto en el funcionamiento real de la ciudad.

Las salidas convencionales siempre han consistido en "planes de desarrollo urbano" que eran demasiado poco flexibles como para que la autoridad los considerara útiles. Por ello resulta preferible dotarse de un esquema director y de propuestas urbanas más elaboradas para algunos -no para todos- asuntos específicos.

El requisito para que un esquema director sea de utilidad es que toda la colectividad, y no sólo algunas autoridades o sectores privados de la ciudad, lo acepten como suyo, esto es, lo respeten. Un nivel de consulta pública para las grandes líneas debe ser contemplado.

Los asuntos específicos que a nuestro juicio ameritan una acción inmediata son:

- i) El catastro con fines fiscales y, luego, con fines urbanísticos.
- ii) La zona deteriorada comprendida entre Santa Ana y San Francisco.

Estas acciones pueden reunir fácilmente los requisitos de unir la perspectiva del mediano plazo con el impacto en el corto plazo, imprescindible en toda gerencia municipal. Ellas, además, posibilitan el saneamiento de la cosa pública y el conocimiento de la ciudad, sus necesidades y oportunidades. Finalmente, estos aspectos pueden ampliarse a toda la ciudad y no circunscribirse al distrito del Cusco, que de ninguna manera agota las obligaciones de intervención de una gestión provincial.

C. INTERVENIR MÁS ALLÁ DEL CENTRO HISTÓRICO

Es tradicional que los alcaldes provinciales se concentren en el centro de la ciudad y descuiden lo que acontece con las municipalidades distritales. Más allá del problema político que resulta en coordinar con otra autoridad celosa de su espacio de intervención, debemos considerar que el gobierno provincial en nuestro país debe ser el verdadero gobierno de la ciudad. La concertación con los alcaldes distritales puede y debe hacerse sobre la base de una cuidadosa consideración de aquello que ambas autoridades consideran una prioridad estratégica para la ciudad.

Peor aún es la situación de las partes rurales de nuestras ciudades, puesto que muchos alcaldes conciben que su autoridad es meramente urbana. En la ciudad del Cusco hay una imperiosa necesidad de intervenir en las laderas vecinas que -tal como en las quebradas del Chunchumayo, Socromayo y Huanccaro- inciden de manera notable en la estabilidad de los suelos de la ciudad. El tema de la conservación de suelos apenas ha sido abordado a partir de la preocupación de varios organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como por la gestión municipal anterior por la reforestación en el Cusco.

La preocupación por el conjunto del territorio y la concertación entre autoridades demanda, en primer lugar un proceso de capacitación conjunto sobre asuntos que ninguna autoridad podrá resolver por sí sola. Nos parece que el tema ambiental es una magnífica oportunidad para ello, puesto que:

- Es de imprescindible atención.
- Si es atendido en conjunto proporciona resultados (y réditos políticos para todos).
- Mejora y reivindica sentimientos ancestrales que forman parte de nuestra andinidad. Mejora la calidad de vida.
- Proporciona elementos para posteriores acuerdos sociales, para construir la gobernabilidad de la ciudad.

D. EL EMPLEO Y LA PRODUCCIÓN EN LA CIUDAD

En la ciudad del Cusco siempre ha habido una preocupación por el nivel de vida de sus habitantes, así como la conciencia que mucho puede hacerse desde el gobierno local para ello.

Fue la municipalidad la que, hace más de medio siglo propuso la necesidad de una hidroeléctrica, es la municipalidad la que sabe que el turismo es una importante fuente de ingresos para toda la colectividad.

Existe, sin embargo, un divorcio entre las propuestas de desarrollo urbano y las propuestas de fomento al empleo. Este divorcio puede profundizarse cuando, desde el punto de vista del ordenamiento de la ciudad, se proponen medidas de reubicación de ambulantes o de reordenamiento del transporte. Tanto se ha interiorizado la importancia del mercado en la asignación del valor de las cosas que se ha descuidado el hecho que la municipalidad es un agente que puede intervenir activamente en el mercado en vez que este sea modificado al libre arbitrio de algunos agentes que actúan en detrimento de otros o de toda la ciudad.

Aun si no ha sido tradición municipal, no le queda más remedio a esta que intervenir en apoyo directo, oportuno e inteligente a determinados agentes urbanos que, en su comportamiento espontáneo entran en conflicto con la ciudad.

Debemos ser enfáticos en señalar que la simple reubicación de vendedores callejeros en "galerías comerciales", propuesta en boga, puede resultar en un fracaso económico para la municipalidad y los propios vendedores callejeros, si no hay intervención municipal precisa en estudios de mercado, en mejoramiento de técnicas y procedimientos de comercialización y hasta de producción local. Una oficina de desarrollo económico que actúe de acuerdo a planes urbano-municipales puede rendir frutos que redundarán en la calidad de vida de la ciudad y sus habitantes.

Un razonamiento análogo puede hacerse respecto del reordenamiento del transporte en la ciudad.

E. EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

La falta de modernidad de la Municipalidad Provincial del Cusco es patente. Señalaremos como ejemplo la inexistencia de una red de computadoras y la falta de conexión vía modem con el resto del país. En contraste abundan las máquinas de escribir, ahora obsoletas.

Igualmente, mientras que la municipalidad cuenta con 41 líneas telefónicas, no cuenta con una central telefónica que sirva a potenciales anexos. Con 5 líneas telefónicas puede operar perfectamente una central telefónica que brinde servicios a más de 50 anexos en el local municipal. Sólo hay dos intercomunicadores para el servicio del local central y, en cambio, existen numerosos conserjes que abultan innecesariamente la planilla edil.

Sugerimos que todo proceso de mejoramiento institucional venga acompañado de procesos de racionalización mejoramiento de los sistemas antes mencionados. Ello, sin embargo, no puede venir desligado de los procesos de mejoramiento en la planificación, en ciertos departamentos o unidades municipales o en el desarrollo de algunos de los procesos propuestos líneas arriba.

F. REFLEXIÓN FINAL

El Cusco es una ciudad que convive con viejas tradiciones y tiene mucho que decir a un país con problemas de identidad nacional. No es una ciudad museo, puesto que sus habitantes respetan su bella monumentalidad por razones culturales y no debido al valor turístico que sin duda ello representa. La gestión de la ciudad, sin embargo, tiene que combinar modernidad con tradición y encontrar las maneras de afirmar su identidad en términos que se abran al mundo, en vez de los usos y costumbres que se defienden de las agresiones del mundo exterior.

Muchos de los problemas de la gestión de la ciudad del Cusco se explican en la precaria institucionalidad municipal de todo el país. El Cusco, sin embargo, debe resolver de manera creativa un problema de cultura política que le es particular. Abrirse al mundo y generar sistemas de gestión modernos supone también abrirse a estilos y procedimientos que aparentemente rompen con aquellos que han caracterizado a una sociedad que se ha visto obligada a replegarse hacia adentro para poder mantener su identidad y, con ello, una parte importantísima de la identidad nacional.