



CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS



Evaluación Social e Institucional y Análisis de Riesgos en el Valle del Vilcanota - Cusco

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Marco Chevarría-Lazo
Clotilde Gouley
Melanie Hammond
Juan Gustavo Hernández
Jorge Legoas
Javier Monroe
Valerio Paucarmayta
Jesús Orcotoma
José Solís
Marco Zeisser

Cusco, Octubre del 2003

ABSTRACT

El presente trabajo sustenta una propuesta de evaluación institucional y análisis de riesgos en los procesos de concertación y conflictos en el Valle del Vilcanota. Tomando como epicentro al Santuario Histórico de Machupicchu, esta propuesta se enmarca dentro de los lineamientos de apoyo a la gobernancia propuesto por el Banco Mundial, de relevancia para la comprensión y el debate sobre las interrelaciones entre ámbitos local y global en el contexto de estudio. Se han analizado caso por caso los principales conflictos y se han mostrado sus posibles ramificaciones, a fin de extraer enseñanzas que puedan servir a los planificadores en la búsqueda de nuevas alternativas hacia futuro. Terminamos con una visión integral de las incompatibilidades entre las necesidades de corto o mediano plazo y las exigencias de un desarrollo sostenible, que toma en cuenta la diversidad de visiones sobre lo que significa el “desarrollo” para el Valle del Vilcanota.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde inicios y mediados del siglo XX, los diversos discursos de la modernización en el Perú enfocaron su aliento en la integración de la población indígena. La versión contemporánea de este discurso descansa en una concepción que identifica a la pobreza como el problema más álgido, el cual, comprendido en sus distintas manifestaciones, bloquearía líneas de crecimiento económico, restaría legitimidad a la democracia y se presentaría como una fuente inagotable de conflictos. La problemática de fondo puede resumirse como la resultante de la convergencia de modos de pensar y producir tradicionales en un contexto de países “subdesarrollados”, que crea espacios efectivamente marginales en el contexto mayor de expansión del mercado capitalista básicamente en la zona a través del turismo.

En estos términos la sierra peruana se presenta como una región característica y diferenciada, la cual, mas allá de su propia y aguda diversidad, aparece ante los retos del desarrollo como un problema difícil de afrontar y aún comprender. No obstante, dentro de los lineamientos de una genuina propuesta de inclusión social y gobernancia, resulta imprescindible asumir y sino resolver por lo menos disminuir en sus componentes más graves. El análisis de las características sociales e institucionales y de los aspectos más relevantes de esta situación en el Valle del Vilcanota es la materia principal del presente estudio.

La primera parte recopila información genérica acerca de las situaciones conflictivas que ocurren en el ámbito de estudio y busca identificar los problemas claves, a fin de afinar la problemática inicialmente planteada. En esta etapa, los métodos informativos combinan investigación documental e investigación de campo. Las fuentes de información documental comprenden periódicos, revistas, textos legales, estudios proporcionados por organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales e internacionales, además

ÍNDICE

<u>RESUMEN EJECUTIVO</u>	I
<u>INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA</u>	II
<u>EL CONTEXTO SOCIAL DEL VALLE DEL VILCANOTA</u>	III
<u>LA DIMENSIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO</u>	IV
<u>TIPOLOGIA DE ACTORES EN EL VALLE DEL VILCANOTA</u>	V
<u>ESPACIOS DE CONCERTACIÓN</u>	VI
<u>ANÁLISIS DE CONFLICTOS</u>	VII
<u>ANÁLISIS DE RIESGOS</u>	VIII
<u>CONCLUSIONES GENERALES</u>	
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	
<u>ANEXOS</u>	

de la literatura diversa sobre el tema. Respecto a la investigación de campo, además de la observación participante, se han implementando entrevistas estructuradas y semi estructuradas.

El análisis de la legitimidad de los actores, en una segunda fase, nos ha permitido reconocer situaciones de múltiples intereses y valores frecuentemente incompatibles. Sobre la base de tres atributos definidos como poder, interés y legitimidad, se ha planteado para la zona de estudio una tipología de actores: organismos del Estado, gobiernos locales, comunidades y grupos campesinos, asociaciones y gremios, empresas públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional. Se han identificado también espacios de concertación en la perspectiva del rol que pueden contribuir éstos en la promoción de un equilibrio adecuado entre desarrollo económico, utilización de recursos naturales y la conservación del ambiente.

La perspectiva primordial de nuestro análisis ha estado centrada en el entendimiento de los principales conflictos. En su conjunto, este análisis nos permite vislumbrar los desafíos del Valle del Vilcanota en términos de la problemática del desarrollo sostenible y la distribución equitativa de los ingresos generados por la actividad del turismo. Desde una perspectiva político-institucional, se evalúan factores tales como el grado o la capacidad de movilización social, la debilidad institucional, la superposición de funciones y la falta de voluntad política para coordinar acciones orientadas al bien público. Desde la perspectiva socio-ambiental, los factores de conflicto se reflejan en la dificultad de conciliar los intereses de desarrollo económico local y los intereses conservacionistas internacionales. Los casos analizados a profundidad han sido

- el conflicto por la gestión del tramo ferroviario Cusco-Machupicchu
- la incompatibilidad de intereses entre porteadores y agencias de viaje
- la construcción de la carretera Santa Teresa-Central Hidroeléctrica de Machupicchu
- conflicto en torno a la distribución de ingresos del Boleto Turístico
- el proceso de saneamiento físico y legal del Santuario Histórico Machupicchu
- conflicto institucional y gobernancia del Santuario Histórico de Machupicchu
- gestión de la carretera Machupicchu Pueblo-Ciudadela Machupicchu
- conflictos inter-institucionales en la gestión integral de residuos sólidos.

Los principales factores que inciden en la vulnerabilidad de las poblaciones del ámbito estudiado están dados por los deficientes sistemas de gestión de residuos sólidos, de desagüe, servicios de salud y el déficit del servicio educativo, los que se traducen de manera general en un estado de insatisfacción de las necesidades básicas. Las cinco amenazas principales identificadas en el Valle del Vilcanota aluden a la contaminación por aguas servidas y residuos sólidos, el crecimiento desordenado, la baja rentabilidad de la actividad agrícola, el rápido proceso de aculturación y el debilitamiento del proceso de descentralización. Mientras la población rural constituye por excelencia el núcleo de los grupos vulnerables, se ha demostrado que la población urbana pueden también entrar en esta categoría.

La formalización de mecanismos de coordinación y concertación entre diferentes actores, pero también entre los diferentes niveles territoriales de ejercicio del poder, apuntan a impulsar una mejor participación de la población en la gestión pública, y por ende, a favorecer un manejo mejor articulado de los recursos económicos. En el ámbito de estudio, lo dicho anteriormente podría posibilitar una mayor sinergia de los gobiernos locales en torno a la actividad turística y en torno a la dimensión ambiental de la cuenca, que han sido las perspectivas favorecidas en el presente estudio.

Esperamos que el esfuerzo que hacemos en explicar y analizar la diversidad social del Valle esté a la altura de la riqueza que ha representado para todos los actores involucrados estos meses de trabajo con las poblaciones del sur andino.

Buena lectura!

ABSTRACT

El presente trabajo sustenta una propuesta de evaluación institucional y análisis de riesgos en los procesos de concertación y conflictos en el Valle del Vilcanota. Tomando como epicentro al Santuario Histórico de Machupicchu, esta propuesta se enmarca dentro de los lineamientos de apoyo a la gobernancia propuesto por el Banco Mundial, de relevancia para la comprensión y el debate sobre las interrelaciones entre ámbitos local y global en el contexto de estudio. Se han analizado caso por caso los principales conflictos y se han mostrado sus posibles ramificaciones, a fin de extraer enseñanzas que puedan servir a los planificadores en la búsqueda de nuevas alternativas hacia futuro. Terminamos con una visión integral de las incompatibilidades entre las necesidades de corto o mediano plazo y las exigencias de un desarrollo sostenible, que toma en cuenta la diversidad de visiones sobre lo que significa el “desarrollo” para el Valle del Vilcanota.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde inicios y mediados del siglo XX, los diversos discursos de la modernización en el Perú enfocaron su aliento en la integración de la población indígena. La versión contemporánea de este discurso descansa en una concepción que identifica a la pobreza como el problema más álgido, el cual, comprendido en sus distintas manifestaciones, bloquearía líneas de crecimiento económico, restaría legitimidad a la democracia y se presentaría como una fuente inagotable de conflictos. La problemática de fondo puede resumirse como la resultante de la convergencia de modos de pensar y producir tradicionales en un contexto de países “subdesarrollados”, que crea espacios efectivamente marginales en el contexto mayor de expansión del mercado capitalista básicamente en el Valle del Vilcanota a través del turismo.

En estos términos la sierra peruana se presenta como una región característica y diferenciada, la cual, más allá de su propia y aguda diversidad, aparece ante los retos del desarrollo como un problema difícil de afrontar y aún comprender. No obstante, dentro de los lineamientos de una genuina propuesta de inclusión social y gobernancia, resulta imprescindible asumir y sino resolver por lo menos disminuir en sus componentes más graves. El análisis de las características sociales e institucionales y de los aspectos más relevantes de esta situación en el Valle del Vilcanota es la materia principal del presente estudio.

La primera parte recopila información genérica acerca de los espacios de concertación en el Valle del Vilcanota, de los actores y grupos de interés y de las situaciones conflictivas que ocurren en el ámbito de estudio y busca identificar los problemas claves, a fin de afinar la problemática inicialmente planteada. En esta etapa, los métodos informativos combinan investigación documental e investigación de campo. Las fuentes de

información documental comprenden periódicos, revistas, textos legales, estudios proporcionados por organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales e internacionales, además de la literatura diversa sobre el tema. Respecto a la investigación de campo, además de la observación participante, se han implementando entrevistas estructuradas y semi estructuradas.

El análisis detallado de la legitimidad de los actores, en una segunda fase, nos ha permitido reconocer situaciones de múltiples intereses y valores frecuentemente incompatibles. Sobre la base de tres atributos definidos como poder, interés y legitimidad, se ha planteado para la zona de estudio una tipología de actores: organismos del Estado, gobiernos locales, comunidades y grupos campesinos, asociaciones y gremios, empresas públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional. Se han identificado también espacios de concertación en la perspectiva del rol que pueden propiciar éstos en la promoción de un equilibrio adecuado entre desarrollo económico, utilización de recursos naturales y la conservación del ambiente.

La perspectiva primordial de nuestro análisis ha estado centrada en el entendimiento de los principales conflictos. En su conjunto, este análisis nos permite vislumbrar los desafíos del Valle del Vilcanota en términos de la problemática del desarrollo sostenible y la distribución equitativa de los ingresos generados por la actividad del turismo. Desde una perspectiva político-institucional, se evalúan factores tales como el grado o la capacidad de movilización social, la debilidad institucional, la superposición de funciones y la falta de voluntad política para coordinar acciones orientadas al bien público. Desde la perspectiva socio-ambiental, los factores de conflicto se reflejan en la dificultad de conciliar los intereses de desarrollo económico local y los intereses conservacionistas nacionales e internacionales. Los casos analizados a profundidad han sido:

- el conflicto por la gestión del tramo ferroviario Cusco-Machupicchu
- la incompatibilidad de intereses entre porteadores y agencias de viaje
- la construcción de la carretera Santa Teresa-Central Hidroeléctrica de Machupicchu
- el conflicto en torno a la distribución de ingresos del Boleto Turístico
- el proceso de saneamiento físico y legal del Santuario Histórico Machupicchu
- el conflicto institucional y gobernancia del Santuario Histórico de Machupicchu
- la gestión de la carretera Machupicchu Pueblo-Ciudadela Machupicchu
- los conflictos inter-institucionales en la gestión integral de residuos sólidos.

Los principales factores que inciden en la vulnerabilidad de las poblaciones del ámbito estudiado están dados por los deficientes sistemas de gestión de residuos sólidos, de desagüe, servicios de salud y el déficit del servicio educativo, los que se traducen de manera general en un estado de insatisfacción de las necesidades básicas. Las cinco amenazas principales identificadas en el Valle del Vilcanota aluden a la contaminación por aguas servidas y residuos sólidos, el crecimiento desordenado, la baja rentabilidad de la actividad agrícola, el rápido proceso de aculturación y el debilitamiento del proceso de descentralización. Mientras la población rural constituye por excelencia el núcleo de los grupos vulnerables, se ha demostrado que la población urbana puede también entrar en esta categoría.

La formalización reciente de mecanismos de coordinación y concertación entre diferentes actores, pero también entre los diferentes niveles territoriales de ejercicio del poder, apuntan a impulsar una mejor participación de la población en la gestión pública, y por ende, a favorecer un manejo mejor articulado de los recursos económicos. En el ámbito de estudio, lo dicho anteriormente podría posibilitar una mayor sinergia de los gobiernos locales en torno a la actividad turística y en torno a la dimensión ambiental de la cuenca, que han sido las perspectivas favorecidas en el presente estudio.

Buena lectura!

INTRODUCCIÓN

La determinación espacial del presente estudio, en particular, el Valle Sagrado y el Santuario Histórico de Machupicchu o, convencionalmente, en este documento, “el Valle del Vilcanota”, no aísla localmente la consideración de las dinámicas, actores e interrelaciones sociales que son objeto de trabajo, sino, por el contrario, las abre a un contexto social más amplio que incluye tanto procesos globales como nacionales y regionales. De esta forma se configura un complejo cuadro de articulación de lo local y global, cuya singularidad destaca en el panorama del país, del Sur andino y de la Sierra en su conjunto.

Seguramente, el proceso social más importante que determina el contexto del espacio social que es materia del presente estudio, “contexto” en la acepción que resulta del enunciado precedente es el del ajuste estructural de la economía y el lugar que confiere a la Sierra en el desarrollo del país. A partir de “las reformas estructurales”, iniciadas en 1990 y de la política económica de la que forman parte, se ha redefinido la configuración y articulación de los espacios sociales y sus sujetos, estableciéndose los nuevos términos de su incorporación y exclusión, las continuidades y rupturas, las posibilidades y bloqueos que los determinan y condicionan.

Junto con las “reformas de primera generación”, la transición a la democracia, la reforma del Estado y la descentralización, esto es, la versión peruana de las “reformas de segunda generación”, forman el otro impulso de que redefine asimismo el espacio social que es objeto de este estudio.

Por medio de ambos impulsos modernizantes, el Estado peruano y los actores sociales globales y globalizados, articulando intereses públicos y privados, intentan crear las condiciones más favorables de inserción del país en el mercado mundial y sus nuevos esquemas institucionales.

Este intento enfrenta el desafío estratégico de consolidar y/o crear un núcleo de economía globalizada que sea capaz de modelar y articular un espacio social particularmente heterogéneo, atravesado por desigualdades, continuidades, fracturas profundas y persistentes. Se trata de un proyecto de hegemonía cuya legitimidad se juega en su capacidad de inclusión social, dándole sustento y aliento a un discurso que consiga explicar la realidad, establecer un marco de autoridad y conferir sentido a las estrategias y prácticas sociales de los diversos actores partícipes del proyecto (que, en una democracia, deben ser el conjunto o la gran mayoría del espectro de sectores sociales).

El discurso del desarrollo ha sido pues reelaborado y actualizado en estos términos, determinándose con los nuevos conceptos y esquemas de acción coherentes con el nuevo impulso modernizador. En nuestro país, la reforma del discurso del desarrollo (discurso político por excelencia) viene configurando una nueva agenda en la que adquieren relevancia los temas críticos que pone en primer plano el diálogo entre el proyecto de modernización y nuestra realidad particular, y que están asimismo marcados (en este momento) por los esfuerzos de transición a la democracia.

En este contexto, la lectura desarrollista del Valle del Vilcanota aparece definida por las importantes especificidades de éste, aunque inmediatamente referidas a un espacio social más amplio, la Sierra, frente a la cual esta lectura encuentra su mayor sentido. Por esta razón, **el contexto más importante del espacio social del presente estudio es la Sierra y su desarrollo**, pero comprendidos desde el proceso de redefinición producido por los impulsos de la nueva modernización y su articulación con la transición a la democracia.

El Desarrollo de la Sierra

En estas condiciones, la Sierra se presenta otra vez como una región característica y diferenciada, la cual, más allá de su propia y aguda diversidad, aparece ante los retos del

desarrollo como un problema difícil de afrontar y aún comprender, pero que, dentro de un esquema de construcción nacional y, más inmediatamente, de inclusión social y gobernanza, es imprescindible asumir y, sino resolver, por lo menos disminuir en sus componentes más graves.

Mientras que las modernizaciones de inicios y mediados del siglo XX crearon el discurso de la integración de la población indígena, la versión contemporánea del discurso del desarrollo identifica a la pobreza como el problema más grave, el cual, comprendido en sus distintas dimensiones, desaprovecha o bloquea líneas de crecimiento económico, resta legitimidad a la democracia y es fuente de conflictos sociales, ahora latentes bajo una forma estructural. El análisis de conflictos posterior en la zona de estudio daría cuenta de ello.

Un documento particularmente valioso para comprender el contexto del Valle del Vilcanota desde el discurso del desarrollo es “Una Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra del Perú. Borrador”.¹ Lo es no sólo por sus autores institucionales, sino también por la calidad y claridad del discurso: un documento que pretende una visión de conjunto y que, con manifiesto conocimiento de causa, dialoga con las visiones y propuestas anteriormente vigentes.

Sin pretender reseñar aquí su contenido, nos parece importante considerar algunos de sus conceptos centrales que tienen particular relevancia para la comprensión y el debate sobre las interrelaciones local/global que veremos en el estudio del Valle del Vilcanota. La exposición que sigue es necesariamente particular, puesto que busca interpretar lo que serían algunas de las ideas fuerza principales del texto.

En principio, el diagnóstico puede estar comprendido en el siguiente cuadro de conjunto, que considera a la Sierra como una zona marginal:

“(…) estas son zonas [montañosas] donde el índice poblacional es alto con relación a los recursos agro ecológicos disponibles. También el medio ambiente es frágil. Debido a sus limitados recursos en estas zonas no se desarrollan las condiciones modernas de mercado, ni se aplican métodos de producción técnicamente avanzados, y menos aún llegan hasta allí los capitales de riesgo de los inversionistas privados. El desarrollo avanza lentamente debido también a las

comunicaciones deficientes y las dificultades de acceso físico, una mano de obra con educación limitada y el acceso a la tierra que se ve afectado por las restricciones sobre los derechos de propiedad. Pero aún así, la población en esas zonas continúa creciendo (o no disminuye con la rapidez necesaria) lo cual crea mayor presión sobre los recursos. Debido a la falta de oportunidades que brinda una economía más amplia, la mayoría de las personas se encuentra relegada a un empleo de baja productividad dentro de una economía que trata de ser de subsistencia y donde su activo mayor (la tierra) sufre una severa degradación ambiental. Ellos obtienen con dificultad un ingreso precario de sus pequeños lotes de terreno en un ambiente a menudo difícil” (p. 14).

Esta lectura se realiza desde lo que sería hipotéticamente la situación ideal si tuviera lugar “un desarrollo económico nacional”: “(...) alentar la migración en la tasa requerida, ampliar el mercado de bienes y servicios de la sierra, generar los recursos necesarios para que el gobierno invierta en bienes públicos y programas de desarrollo, y crear el capital privado que es necesario invertir en la economía de la sierra” (pp. 14 y 15).

El referente que emplea para plantear esta hipótesis es “la experiencia de desarrollo en las zonas marginales de Europa y otros países de la OECD entre los años 1950 y 1970 (...)”, cuando “las tierras agrícolas pobres de las zonas marginales fueron abandonadas, aumentó el tamaño de las tierras de cultivo y se introdujeron cambios técnicos para mejorar la mano de obra. Esto – acompañado de la expansión del mercado como resultado del desarrollo económico general revelando ventajas comparativas y oportunidades de mercado de productos del tipo de nichos– dio lugar a un crecimiento endógeno en muchas zonas” (p. 14).

El planteamiento de la situación ideal es completada con la necesidad de conseguir un “*estilo de desarrollo*” adecuado, definido por “una política integral de desarrollo nacional que genere un crecimiento económico equitativo” (p. 15).

Definidas estas condiciones ideales, “una política de desarrollo nacional favorable a los pobres” (p. 15), el documento propone una estrategia de tres frentes:

1. “Promoción de un crecimiento económico rural sostenible que al aumentar los ingresos rurales reduzca la pobreza también en forma sostenible.

¹ Oficina Sub Regional para Bolivia, Ecuador y Perú del Banco Mundial, 2002. Manuscrito.

2. Mejora del desarrollo humano por medio de la educación rural y los servicios de salud brindando protección a los marginados por el crecimiento.
3. Desarrollo institucional para sostener el crecimiento y la protección social, mejorar la capacidad de las personas en la zona rural de la sierra para que puedan manejar sus propios asuntos locales, mejorar su calidad de vida, y promover su auto estima” (p vi).

Sobre el primer punto, el crecimiento económico rural, se considera que “(...) la mejora de la agricultura de subsistencia no va a sacar de la pobreza a las personas, pero sí puede aumentar la seguridad alimentaria y elevar los niveles nutricionales y tener, por lo tanto, un impacto significativo en la vida de los más pobres” (pp. vi-vii).

Las oportunidades de crecimiento identificadas son de dos tipos:

- (i) “Oportunidades extendidas que se dan en determinados sectores y áreas geográficas, requieren de grandes inversiones, de técnicas y de empresariado del sector privado, que por lo general no están disponibles en la zona rural de la sierra, además de la participación del gobierno. Incluyen oportunidades basadas en zonas extendidas o los productos tales como el desarrollo en gran escala de los sectores lecheros y de alpacas, circuitos turísticos, agro procesamiento, plantaciones forestales comerciales, industria, minería, comunicaciones, servicios educativos particulares, así como de transporte y comercio.
- (ii) Las oportunidades menores y diversificadas ubicadas en zonas específicas, que están dispersas en toda la sierra, son mayormente de carácter de tipos de nicho. Dichas oportunidades requieren una inversión moderada y pueden ser emprendidas por personas de la localidad con asistencia técnica y apoyo financiero” (p. 16).

Los mecanismos que se implementarían para aprovechar estas oportunidades serían las alianzas productivas, el desarrollo territorial y las grandes inversiones tanto privadas como públicas.

Lo expuesto permite percibir con claridad el esquema de desarrollo propuesto, que busca articular el crecimiento económico rural con la expansión del mercado moderno, en la consideración que la inversión privada y pública, así como el desarrollo institucional de los niveles intermedios de gobierno y de las agencias del gobierno central, cumplen el papel de impulsor, ordenador y promotor del desarrollo, según el caso. La agricultura campesina y sus actores sociales deben vincularse a aquéllos, aprovechando las oportunidades de la asociación o del impacto de conjunto del desarrollo del mercado. Junto con esto, la atención a los problemas particulares que impiden la inclusión social -al menos en cierto nivel mínimo de satisfacción de necesidades y de reducción de la vulnerabilidad- y los problemas de deterioro ambiental que son también considerados.

En este planteamiento, el papel de la Sierra parece el comúnmente aceptado para los sistemas de montaña: abastecimiento de minerales, agua e hidroenergía, **turismo**, silvicultura, ganadería y agricultura de nicho, pero ahora vinculados a esquemas de desarrollo territorial (corredores económicos) y arreglos institucionales económico-sociales (los corredores mencionados y alianzas productivas), dentro de una situación de conjunto que mejore significativamente la infraestructura, la dotación de servicios y las políticas específicas de alivio a la pobreza y reducción de la vulnerabilidad, así como de sostenibilidad ambiental.

En estas condiciones, el discurso y la estrategia de los impulsores de la modernización podrían efectivamente alcanzar legitimidad (al menos, parcialmente), dado que, a pesar de la evidente asimetría de la situación idealmente buscada, podría considerarse que existirían procesos reales de inclusión social y, en términos individuales, posibilidades reales de ascenso social.

Así, podría reducirse, en nuestra lectura del texto, **el problema estructural resultante de la convergencia de zonas de ecosistemas de montaña con la agricultura campesina, en un contexto de países “subdesarrollados”, que crea espacios sociales efectivamente marginales en el contexto de una expansión del mercado capitalista - básicamente en la zona a través del turismo**, dado las restricciones para el desarrollo de la productividad del trabajo y la rentabilidad.

Sin embargo, aunque la hipótesis de un desarrollo nacional equitativo se hiciera efectiva (lo cual implicaría transformaciones profundas en la vida social del país y, también, en el contexto internacional, lo que no es señalado en el documento y especialmente se ilustra

en los casos de estudio que más adelante presentaremos), al menos aquí habría que preguntarse por el problema del reconocimiento de las diferencias culturales.

Si bien el documento trata el tema (con una referencia a la experiencia del Valle del Mantaro), es evidente que la cuestión intercultural va muchísimo más lejos y es mucho más profundo que el modo como el documento comprende a las culturas indígenas: “La promoción cultural comprende el apoyo a los artistas tradicionales, los grupos de danzas típicas, grupos de teatro, investigación de los aspectos étnicos y las tecnologías tradicionales, así como el realce de la diversidad cultural tanto en el ámbito local como regional” O con lineamientos genéricos e inocuos tales como el combate a la discriminación “por medio de la mayor auto estima, educación, información y persecución de los abusos” (p. 58).

Por lo menos, sin que esto evite el necesario debate de las propuestas recogidas, el documento nos proporciona una visión integral y madura de una propuesta desarrollista en las condiciones contemporáneas.

Ciertamente va más lejos que afirmaciones como la siguiente:

“Al respecto, en la actualidad existe consenso en que la pobreza rural sería el resultado de la ineficacia de las instituciones con las que opera la economía rural. En particular, del poco desarrollo de las transacciones de mercado. Y las transacciones de mercado son poco desarrolladas debido a los altos costos de transacción que se originan como resultado de la existencia de fallas de mercado. De allí que para superar la pobreza en el campo, sus causas podrían reducirse con una mayor articulación e integración de los campesinos al mercado”.²

¿Qué le puede aportar esta propuesta de desarrollo de la Sierra al Valle del Vilcanota?

Por lo menos, adscribiéndose hipotéticamente a aquella, que es una región inmensamente privilegiada en recursos: un valle agrícola excepcionalmente bien dotado en las condiciones de montaña, un invalorable patrimonio arqueológico y cultural (en el sentido de culturas vivas), el relativo desarrollo de un **turismo global** y responsable, riqueza de biodiversidad, el papel de eje de articulación regional del Cusco y de corredor ecológico entre los ecosistemas andinos y la Amazonía.

Al mismo tiempo, que presenta una aguda fragmentación social entre las comunidades y poblaciones indígenas más tradicionales, por un lado, y el desarrollo mercantil moderno, el cual, por lo demás, no deja de ser periférico y subordinado. Además, de la frágil o muy frágil construcción de la institucionalidad democrática, tanto en términos de eficiencia como de ciudadanía (y en todos los niveles de gobierno); de los serios problemas de deterioro ambiental y, en general, de gestión de recursos; y de desigual pero en conjunto deficiente o muy deficiente desempeño de los indicadores de bienestar (si bien, en esto el Valle resulta privilegiado en relación con la situación de las poblaciones de otras regiones rurales del departamento del Cusco).

¿Puede un esquema de desarrollo como el presentado servir de orientación a la solución o, por lo menos, significativa atenuación de estos problemas y conflictos? Responder a esta pregunta no es el objetivo de esta investigación, pero sí, con la información, análisis de actores e interpretaciones que propone, aportar luces a un debate que parece que apenas se ha iniciado.

² Víctor Ágreda, "Economía indígena y mercado en los Andes", Oxfam América, 2002. Documento digital.

EL CONTEXTO SOCIAL DEL VALLE DEL VILCANOTA

La Geografía del Valle del Vilcanota

El Valle del Vilcanota comparte sus horizontes entre tierras y valles interandinos de un lado y ceja de selva y llanura amazónica del otro, constituyendo éste último una ventana a la selva sur del Perú. Especialmente el valle del Vilcanota se considera desde La Raya (4,326 m. s. n. m. provincia de Canchis) hasta Machupicchu (Urubamba), con una superficie de 8,939.2 km², en las que se ubican 8 provincias y 42 distritos. Posee 7 de las regiones que el modelo de Pulgar Vidal propone, con contrastes geográficos y económicos, y, también, con fuertes contrastes culturales. Queremos llamar la atención al hecho de que, geográficamente, el Valle del Vilcanota no ha sido ni es un espacio homogéneo e integrado.

En todo el recorrido del río Vilcanota - un recorrido de sureste a noreste - el espacio forma su columna económica, demográfica y productiva, incluyendo más del 80% de los suelos cultivables, que son, a la vez, los más fértiles del Cusco. Se puede ver la configuración variada, pues en él se conjugan alineamientos montañosos, nudos, altiplanos y mesetas, así como profundos valles y cañones. La parte Sur está vinculada a las mesetas alto andinas que se localizan por encima de los 3,800 m. s. n. m, y que es ideal para el desarrollo de pastos naturales, alimento de camélidos andinos. Alrededor de los 3000 m. s. n. m, se encuentra la zona quechua, de clima templado y de ríos que descienden del altiplano rumbo a la selva. Se trata de una zona adecuada para cultivos de pan llevar. Es el lugar preferido para el emplazamiento de los centros poblados. Aquí predominaban las medianas haciendas, rodeadas de comunidades y parcelas campesinas.

El piso de valle es otro paisaje notable, donde predomina la agricultura comercial vinculada al mercado regional e internacional como en el caso del maíz. En la parte norte, entrando a la zona amazónica, algunos espacios geográficos se sitúan por debajo de los 400 m. s. n. m. Un paisaje tropical de sabana con precipitaciones abundantes y con producción vinculada al mercado regional e internacional.

En esta zona se concentran también las manifestaciones arqueológicas más importantes de la región: Pisaq, con sus andenes y construcciones incas. Ollantaytambo, con coloridos campos de maíz, un centro de acopio, una fortaleza que defendía el acceso a la parte norte del valle y uno de los baluartes de la resistencia inca frente a la invasión española. En el corazón del valle, el pueblo de Urubamba es el centro agrícola por excelencia. El punto final más notable de este espacio lo constituye el Santuario Histórico de Machupicchu, cuya atracción ha generado la actividad turística más importante del país.

La ciudad del Cusco y el Valle del Vilcanota

El espacio geográfico descrito tiene una intensa vinculación histórica con la ciudad del Cusco, la cual ejerce una fuerte atracción a nivel regional desde que fue la capital del Estado Inca. A pesar de las vicisitudes de la historia, sigue siendo la primera ciudad de los Andes del Perú.

Tempranamente la ciudad del Cusco se articuló al mercado mundial a través de sus minas, sus lanas, textiles, sus productos tropicales y forestales. A éstos se añaden últimamente sus atractivos culturales de interés turísticos. Cusco desde mediados del siglo pasado se equipa para acoger a turistas internacionales y nacionales³ y sigue siendo el núcleo del eje del sur andino, centro de mayor diversidad económica y de mayor dotación de servicios básicos. Su rol de administrador regional, su conexión permanente con la capital del país y el flujo turístico que concentra, convierte a la ciudad en un moderno centro de la red urbana regional.

³ En los últimos años la ciudad del Cusco refleja y resume a grandes rasgos las turbulencias y las dinámicas cambiantes del Perú. En 1950, a raíz del terremoto, la ciudad se reconstruye y se equipa, generando un movimiento turístico de grandes proporciones.

No obstante este rol dinamizador, tanto la ciudad del Cusco como las ciudades intermedias desempeñan roles de dominio sobre su entorno rural. Estos contextos se constituyen en receptáculos de las poblaciones y polos de empleo.

Así, en las últimas tres décadas en el Valle del Vilcanota al igual que en todo el sur peruano la población se ha ido concentrando paulatinamente en los centros poblados en busca de diferentes condiciones de bienestar: acceso a los servicios básicos, servicios sociales, sistemas de comercialización y a nuevas fuentes de ingresos económicos. Esto se ha expresado en un crecimiento diferenciado y, por consiguiente, en una particular estructuración de la red urbana regional.

En 1940, la cuenca del río Vilcanota albergaba alrededor de 240.000 habitantes. En 1993 esta cifra aumenta a 533,338. En 53 años la población se multiplicó por 2.2 veces. Para 2,015 se espera una población que supere los 715 mil habitantes, y de esa población, el 73% vivirá en aglomeraciones urbanas y el resto en las zonas rurales. Por tanto ejercerán fuertes presiones sobre el abastecimiento de agua, alimentos y otros bienes. Al mismo tiempo, significará el aumento de aguas servidas y desechos sólidos, especialmente de los centros urbanos.

De otro lado en la cuenca del Vilcanota se encuentran 11 de los 32 principales centros poblados de la región con más de 2,000 habitantes, entre ellos la ciudad del Cusco (300,000 habitantes) y Sicuani (30,000 habitantes). En las tierras bajas se encuentra la ciudad de Quillabamba con más de 22,000 habitantes. Específicamente, la ciudad del Cusco ha tenido un crecimiento poblacional vertiginoso a lo largo del siglo XX. En 1912 tenía apenas 20,000 habitantes, pero para 1993 ya cuenta con 250,000. Cusco, la única ciudad que creció rápidamente por encima de la tasa natural, es el núcleo articulador de una de las áreas de producción agropecuaria más importantes del país.

Pero también otras ciudades menores han tenido un crecimiento demográfico análogo. A estas ciudades en franco proceso de crecimiento - entre 1963 y 1993 los ritmos de crecimiento promedio anual fueron los más altos de la región: 4.5% - se les ha denominado como las "*ciudades intermedias*", fundamentalmente encargadas de la articulación de los espacios microregionales con el espacio regional. Estas ciudades han jugado también un rol importante en la estructuración de los mismos: Abancay, Puerto Maldonado, Quillabamba, Sicuani y Yauri.

CUADRO N° 1: CUENCA DEL VILCANOTA - POBLACIÓN TOTAL URBANA
Y TASA DE CRECIMIENTO (1981 –1993)

Provincias	Población Total	Población Urbana	%	Tasa de crecimiento Prov. 81-93	Tasa de crecimiento Urb. 81-93
Calca	56, 007	17, 554	31.3	0.7	2.3
Canchis	94, 962	43, 548	45.9	1.0	2.3
Cusco	270, 324	257, 543	95.3	2.3	2.5
Convención	157, 240	31, 715	20.2	3.1	4.3
Quispicanchis	75, 853	22, 665	29.9	1.4	2.1
Urubamba	48, 254	17, 422	36.1	1.6	2.2
TOTAL	702, 640	390, 447			
Cuenca Departamento	702, 640	390, 447			
Promed. Prov.	1'028,763	471, 725	46.5	1.4	2.7

Fuente: Censo 1993.

Para sintetizar esta evolución demográfica podríamos mencionar algunos rasgos de crucial importancia:

- El carácter urbano del valle del Vilcanota, de mayor densidad poblacional, de mayor diversificación económica y mayor articulación vial, donde se concentra la mayor diversidad de centros poblados.
- El carácter rural y agropecuario de la economía del eje del Vilcanota coexiste con la interdependencia del campo y la ciudad.
- El poder de atracción del Cusco sobre casi todas las provincias. Sicuani o Yauri tienen espacios de relación más específicos y limitados. La provincia de La Convención sigue siendo el espacio más atractivo de la Amazonía, en parte en razón del nuevo flujo de migrantes desde Ayacucho hacia la cuenca cocalera del bajo Apurímac.

**CUADRO N° 2: VOLÚMENES Y SALDOS MIGRATORIOS
A NIVEL PROVINCIAL (1993)**

PROVINCIAS	INMIGRANTES	EMIGRANTES	SALDO MIGRATORIO
Acomayo	1 975	7 988	-6 013
Anta	5 901	13 043	-7 142
Calca	4 968	10 031	-5 063
Canas	1 727	6 498	-4 771
Canchis	7 546	12 998	-5 452
Chumbivilcas	1 361	6 890	-5 529
Cusco	69 880	18 964	50 916
Espinar	1 948	4 420	-2 472
La Convención	24 161	15 802	8 359
Paruro	2 315	11 453	-9 139
Paucartambo	3 157	5 049	-1 892
Quispicanchi	5 191	12 067	-6 876
Urubamba	5 936	10 863	-4 927

Fuente: op. cit.

- La diversidad de las sociedades locales. En el espacio regional existen fuertes diferencias, resultado de diversos comportamientos demográficos y migratorios. En este aspecto también, la ciudad de Cusco se constituye como el polo de atracción para las poblaciones rurales y urbanas del Valle de Vilcanota.
- Una ciudad como eje central y una dependencia que pone en dudas el desarrollo a nivel local. El entorno rural como un espacio en transformación, en camino abierto hacia la urbanización.

Como corolario de este análisis se puede resaltar uno de los aspectos de la continuidad y diversidad del espacio de estudio: comunidades campesinas que incluyen a personas que no son necesariamente campesinos, aunque dispongan de tierras. Sin embargo en los pisos más altos casi todos son campesinos, con servicios sociales deficientes y con condiciones de vida extremadamente difíciles. Esa heterogeneidad diferencia la comunidad actual de aquella de inicios del siglo pasado. Pero no descalifica la institución comunal, que tiene el mérito de existir, para manejar el territorio o incluso suplir eventualmente al municipio.

CUADRO N° 3: CUENCA DEL VILCANOTA: SITUACIÓN
DE LA CALIDAD DE VIDA

Provincias	Tasa Mortalidad Infantil (TMI)	% niños con desnutrición	% hogares sin agua, desagüe, ni alumbrado público	% jefes de hogar analfabetos	% de niños que no asisten a la escuela (6 a 12 años)
Cusco	47.7	42.0	4.0	7.9	7.6
Canchis	114.2	59.0	31.2	29.0	10.8
Calca	86.7	65.5	48.6	33.5	18.0
Urubamba	84.2	60.3	29.1	25.3	14.5
La Convención	73.6	58.8	51.8	23.8	18.6
Quispicanchi	116.5	63.4	44.0	34.4	20.7

Fuente: op. cit.

La Articulación a los Mercados

En el Valle del Vilcanota se puede encontrar también una diversidad de recursos productivos, de acuerdo a las zonas y pisos ecológicos. En el piso de valle desde tiempos prehispánicos la producción del maíz ha sido notable. Persiste incluso esa importancia en la actualidad cuyo flujo abastece al mercado local, nacional e internacional (Japón, España y EE.UU). Otro rubro importante en este espacio es la producción de hortalizas, las cuales forman parte de un mercado muy dinámico fuertemente vinculado al Cusco como también a mercados ubicados en Puerto Maldonado, Juliaca y Puno.

En la ceja de selva y selva (la provincia de La Convención), tienen mayor importancia los productos tropicales como café, cacao y coca, los cuales llegan a alcanzar mercados nacionales e internacionales. Por otro lado, la producción de frutas tropicales (cítricos, plátanos, limón, papaya, mandarina) muestra un dinamismo productivo particular en Santa Teresa así como en el valle de Lares. Las zonas alto andinas se encuentran históricamente vinculadas al mercado internacional, con la producción de la fibra de alpaca, con serios conflictos sociales entre las unidades tradicionales de producción (haciendas) y comunidades. La tecnología sigue en su conjunto careciendo de grandes innovaciones.

Un primer balance del aspecto productivo demuestra que el Valle del Vilcanota, de ser un espacio eminentemente agropecuario ha pasado a ser una economía sustentada en los servicios, el comercio y el transporte. Algunos ejemplos para evidenciar esta afirmación son los siguientes: la PEA agropecuaria entre 1961 y 1993 ha disminuido en cifras

absolutas y relativas (de 65% a pasado a 33%); en el caso de la PBI departamental, tenemos que para 1992 encontramos el 43% generado por el sector de servicios, comercio y transporte⁴.

La Contaminación Ambiental en el Valle del Vilcanota

En las últimas dos décadas se habla con insistencia de la pérdida de las potencialidades y ventajas de la cuenca del Vilcanota, afectada por un conjunto de situaciones severas de deterioro ambiental⁵. Al respecto, los especialistas aseveran que hay tres zonas críticas de contaminación y deterioro en el río Vilcanota: (a) la franja que comprende desde la ciudad de Sicuani hasta la ciudad de Urcos; (b) la zona de Cusco, especialmente la desembocadura del río Huatanay hasta el poblado de Ollantaytambo; y (c) el ámbito del distrito de Machupicchu. Las situaciones más críticas de degradación de la calidad del agua ocurren en los puntos de evacuación de aguas servidas de las ciudades de Cusco, Sicuani, Urcos, Calca y Urubamba. Por ejemplo, la población urbana de la cuenca del Vilcanota produce diariamente un aproximado de 65 TM de desechos sólidos; consume 1.5 TM de detergente; genera a través de la excreta 3.6 TM de nitratos, 4.5 TM de fosfatos y 45 TM de sólidos de suspensión.

De manera similar, la contaminación, medida en concentraciones de coliformes fecales, sobrepasan los estándares internacionales permisibles (OMS / OPS), que afectan inclusive las actividades de contacto corporal como es la natación y la pesca. Ultimamente, se nota la influencia negativa de la contaminación de estas aguas para las actividades de turismo de aventura y de deporte practicado por los lugareños y visitantes. Todo este panorama se relaciona con la escasa capacidad de las instituciones y poblaciones locales para preservar la cuenca, la ausencia de instituciones de gestión para encarar estos desafíos y la carencia de una institucionalidad para generar capacidad de gobernabilidad. A largo plazo, se cierne un futuro sobrecogedor sobre esta cuenca: el impacto de la contaminación del río Vilcanota sobre el sistema amazónico, el mismo que tenderá a acrecentarse si no se toman medidas preventivas a corto y mediano plazo.

⁴ GUILLÉN, J. La cuenca del Vilcanota en el sistema amazónico: Situación y perspectivas. Cusco. 1997.

⁵ El IMA (1998) enumera varios problemas relacionados al medio ambiente: contaminación de aguas, pérdida de la cobertura vegetal, erosión, déficit de servicios de saneamiento básico, inundaciones y salinización del suelo.

La Actividad Turística en el Valle del Vilcanota

Por otro lado, el aspecto que está en conflicto y que está en la agenda del día de los gobiernos locales y de los pobladores del Valle del Vilcanota es el tema del turismo. Este refiere no sólo al Santuario Histórico de Machupicchu y su zona de influencia, sino también a los otros circuitos turísticos “tradicionales” y alternativos.

El turismo es uno de los sectores más articulados al mercado. En un sentido, el sector turismo siempre ha estado globalizado: por un lado, porque los consumidores de los servicios turísticos son principalmente los visitantes extranjeros; por otro lado, por la presencia de empresas extranjeras en forma directa, mayormente en los establecimientos hoteleros, o en forma indirecta a través de las agencias de viajes locales con base en Cusco que actúan como sus operadores en la zona, atendiendo a los turistas de las empresas extranjeras.

Sin embargo, existen diversas formas de articularse al mercado y de operar, que van a determinar las lógicas de intervención empresarial. Para ilustrar este tema se analizan las cadenas de comercialización, las categorías de empresas turísticas existentes en el Cusco y la forma en que el turista adquiere los servicios turísticos en su viaje al Perú. Entre los aspectos más importantes que nos brinden una panorámica global de la situación del turismo se pueden mencionar los siguientes:

- Existe una alta concentración de la oferta hotelera y de agencias de viaje en la ciudad de Cusco: cerca del 88% de la oferta de camas está en Cusco, mientras que en la provincia de Urubamba sólo encontramos el 11% de la oferta de camas, de las cuales el 50% está ubicado en Machupicchu (571 camas).
- Las empresas con base en Cusco están débilmente articuladas al mercado internacional, dependiendo de los mayoristas con base en Lima.
- Se registra una gran informalidad en la oferta de servicios turísticos: el 82% de las agencias son comisionistas que no cuentan con infraestructura propia e intermedian los servicios de otras agencias. Esto es motivado principalmente por la afluencia de turistas libres, que son captados en las calles por las agencias intermediarias.
- Se observa poca aunque creciente especialización de la oferta de las agencias turísticas, especialmente en el rubro de turismo de aventura.

LA DIMENSIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

El estudio “Evaluación Social e Institucional y Análisis de Riesgos en el Valle del Vilcanota - Cusco” comprende tres grandes aspectos metodológicos:

- I. La definición de la zona de investigación
- II. Acopio de información de campo
- III. La elaboración de herramientas para el análisis de la información obtenida

I. DEFINICIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

El área de investigación comprende desde el distrito de San Pedro en la provincia de Canchis hasta el distrito de Santa Teresa en la provincia de La Convención, departamento del Cusco. Para la definición de este ámbito se han tenido en cuenta los siguientes criterios básicos:

- La visión institucional del CBC sobre el “desarrollo sostenible”⁶ de este espacio;
- La apreciación actual, cada vez más creciente en el valle del Vilcanota, según la cual se considera a la actividad turística como el sector económico de mayor importancia;
- La identificación de zonas críticas de riesgos: El SHM y sus zonas de amortiguamiento, el Valle Sagrado (desde Písaq a Ollantaytambo) y la franja Cusco - San Pedro (provincia de Canchis).

⁶ La confluencia multidimensional de factores que inciden en la mejora de la calidad de vida del conjunto de la población. Tanto aspectos económicos, como sociales y medio ambientales son interdependientes y mutuamente se refuerzan como componentes de un desarrollo sustentable.

El análisis de las características sociales e institucionales y de los aspectos más relevantes de estas sub - zonas es materia del presente estudio. En específico, se ha considerado pertinente el trabajo en las siguientes zonas como una muestra representativa de la problemática actual en el Valle: Machupicchu, Santa Teresa, Mollepata, Chilca, Ollantaytambo, Cusco, Urubamba, Chinchero, Calca, Písaq, Andahuaylillas, San Pedro y Sicuani.

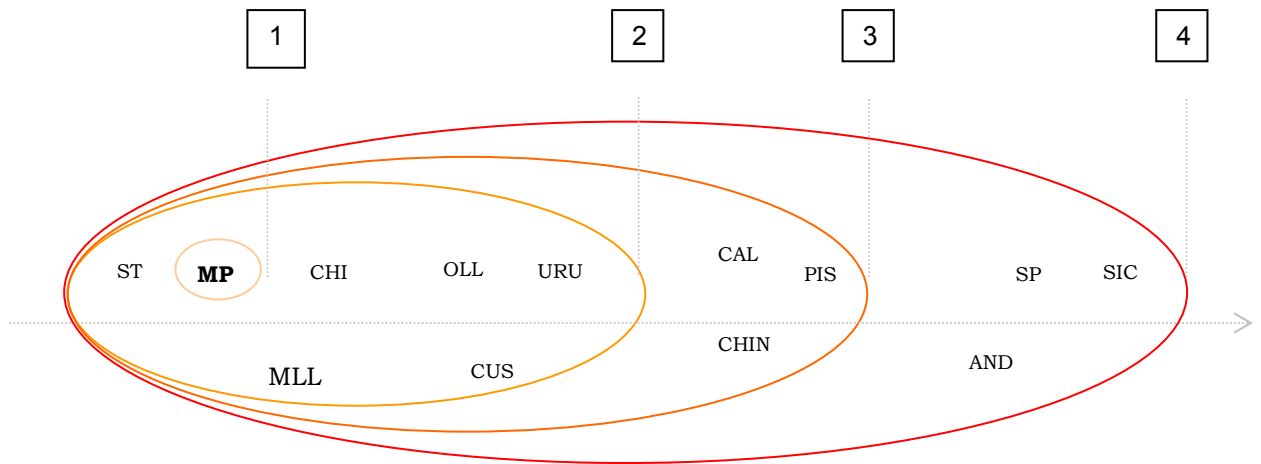
En base a esta delimitación del ámbito de estudio, se ha visto por conveniente iniciar el trabajo de campo en el principal foco de riesgo que presenta el Valle de Vilcanota (el epicentro de los múltiples problemas actuales): El Santuario Histórico de Machupicchu. A partir de este espacio, el trabajo de análisis se extiende progresivamente hacia las zonas de amortiguamiento, para llegar finalmente a la cuenca media y alta del Vilcanota.

Es útil mencionar, sin embargo, que con frecuencia no hay acuerdo ni consenso en el uso común sobre el ámbito del VV. Por ejemplo, cuando se refiere a la cuenca, se señala todo el recorrido del río Vilcanota, desde su nacimiento en la cordillera oriental (La Raya) hasta su paso por la provincia de La Convención; en cambio, según la tradición local, el Valle Sagrado de los Incas es el tramo de recorrido del río Vilcanota desde el distrito de Písaq hasta el distrito de Ollantaytambo. En este estudio nos referimos al Valle del Vilcanota como el ámbito comprendido entre San Pedro (Canchis) y Santa Teresa (La Convención).

El siguiente gráfico presenta el centro de gravedad de la investigación, ubicado en Machupicchu. A partir de esta zona, nos extendemos progresivamente hacia zonas exteriores para abarcar el espacio más lejano de influencia. Los números indican la profundidad en el análisis y la prioridad puesta en cada lugar.

GRÁFICO N° 1:

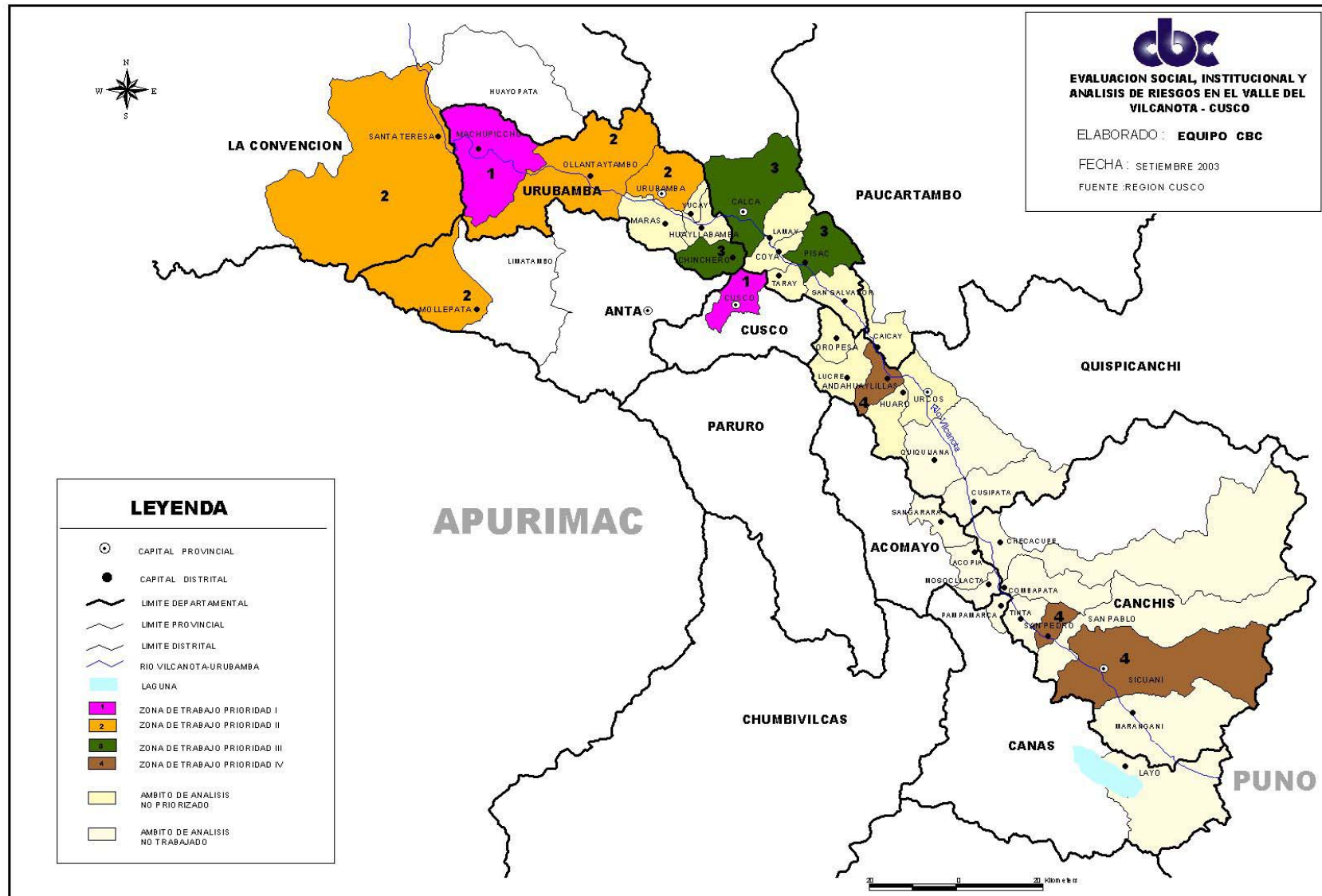
PRIORIDAD DE LAS ÁREAS DE INFLUENCIA DEL ESTUDIO



LEYENDA:

- MP** = Machu Picchu
- ST = Santa Teresa
- MLL = Mollepata
- CHI = Chilca
- OLL = Ollantaytambo
- CUS = Cusco
- URU = Urubamba
- CHIN = Chinchero
- CAL = Calca
- PIS = Písaq
- AND = Andahuayllillas
- SP = San Pedro
- SIC = Sicuani

MAPA N°1 : AMBITO DE ESTUDIO



II. ACOPIO DE INFORMACIÓN DE CAMPO

Equipo de Apoyo a la Investigación

Además del equipo de consultores convocado para este estudio, se ha considerado necesario el apoyo de un asesor externo especialista en empresas turísticas y un equipo de cuatro entrevistadores, quienes contribuyeron al desarrollo del trabajo de campo.

Revisión Bibliográfica

El análisis de la información secundaria vinculada a la problemática de la investigación se ha desarrollado tomando en cuenta los diversos proyectos, documentos, publicaciones e informes institucionales existentes en la ciudad del Cusco sobre el valle del Vilcanota.

Dossier de Prensa y Legal

Complementariamente, se desarrolló un proceso de revisión periódica y de análisis de los diversos medios de comunicación escrita de la región y del Perú. Este proceso concluyó con la elaboración de un dossier de prensa sobre el valle del Vilcanota que abarca el periodo desde Enero a Octubre 2003. De manera similar se ha diseñado y elaborado un dossier de normas legales, cuyo periodo de análisis abarca desde 1985 a 2003.

Instrumentos y Herramientas

Para la concepción de las herramientas que permitieron la recolección de la información de campo, se definieron primero una serie de indicadores de acuerdo a los principales temas de interés planteados en los términos de referencia de la convocatoria del estudio.

CUADRO Nº 4: VARIABLES E INDICADORES

Indicadores	
Datos Generales	Organigrama Funciones/Reglamento Ámbito de Trabajo Temas/intervención/ejes de trabajo Tiempo Trabajo Imagen Plan Operativo
Poder	Recursos Nivel de influencia Opiniones Participación política en el gobierno local - regional Marco legal (uso)
Intereses	Costo beneficio Interés Económico Interés Político Interés Social
Legitimidad - reconocimiento	Percepciones Opinión Reconocimiento legal Consenso
Conflictos actuales y pasados	Posición Opinión Interés
Problemas y amenazas	Amenazas ambientales, económico productivas, políticas, sociales
Temas y formas de intervención	Planificación estratégica, objetivos, lineamientos, estrategias y programas Reglamentos y funciones Plan operativo
Capacidades experiencia	Nivel de formación profesional, de educación, de capacitación
Roles y funciones en el tema	Mandatos institucionales
Recursos	Recursos humanos, económicos, activos físicos
Demandas	Principales necesidades (Gremios, población, municipio)
Bienestar social	Saludos mortalidad materno infantil Educación analfabetismo adulto Ingreso económico ingreso per capita Servicios básico agua luz desagüe contaminación por residuos
Equidad	Acceso a los beneficios de las actividades principales (turismo) Nivel de consumo Participación
Nivel de Organización	Cantidad de participantes Frecuencia Cumplimiento de acuerdos Formal o informal Renovación Nivel de organización

En base a estos indicadores se concibieron los respectivos instrumentos para el recojo de información: entrevistas personales y reuniones grupales. En el primer caso, el instrumento

descrito nos permite acceder a problemáticas sociales a través del tamiz de la particularidad de un sujeto específico en una zona. En el segundo caso, el instrumento nos permite acceder a una problemática determinada tomando en consideración la particularidad de la visión de un actor social tomando en cuenta las dinámicas de interacción con otros actores.

Posteriormente se elaboraron las guías de entrevistas y módulos para las reuniones grupales en función a los temas de interés priorizados para cada zona:

- Cuatro guías de entrevistas que recogen la visión de sujetos pertenecientes a instituciones (estatales, ONG y otras), gobiernos locales, organizaciones sociales de base y empresas. Adicionalmente, existe un listado de preguntas sobre prevención de desastres.
- Módulo para las reuniones grupales. Debido a la diversidad de actores que interactúan en los ámbitos rurales se ha considerado útil la realización de reuniones grupales.

Trabajo de Campo

Según las prioridades establecidas para cada una de las zonas de estudio, el trabajo de campo se realizó mediante la aplicación y el procesamiento de entrevistas y reuniones grupales a diferentes grupos de interés y a instituciones en las siguientes zonas:

CUADRO N° 5: TRABAJO DE CAMPO REALIZADO

Zonas de trabajo	Prioridad	No. De entrevistas	No. De reuniones grupales
1. Machupicchu	I	15	-
2. Santa Teresa	II	6	1
3. Mollepata	II	7	1
4. Chilca / Piscacucho	II	8	2
5. Ollantataytambo	II	5	1
6. Cusco	I	20	-
7. Urubamba	II	5	-
8. Chinchero	III	6	1
9. Calca	III	4	-
10. Pisac	III	6	2
11. San Pedro	IV	-	-
12. Tipón	IV	-	-
13. Andahuaylillas	IV	-	-
Total		82	8

- Prioridad I: El epicentro de los mayores problemas y conflictos se ubica en el SHMP. Por esta evidencia iniciamos el trabajo de campo en esta zona. Trabajo de campo y análisis con mayor profundidad. La ciudad de Cusco: básicamente considerada como la sede administrativa, política y económica de las instituciones y de actores relevantes vinculados al Valle de Vilcanota. Están también las zonas de Urubamba Ollantaytambo.
- Prioridad I: Como segunda prioridad se considera a las llamadas "zonas de amortiguamiento". Desde nuestro punto de vista, distribuidas en tres lugares en el entorno del SHMP: Santa Teresa, Mollepata, Ollantaytambo, Chilca y Piscacucho y Urubamba.
- Prioridad III: La zona de la cuenca media que abarca los distritos de Calca, Pisac y Chinchero. En esta zona tienen una importancia particular la contaminación ambiental y las actividades turísticas. Hasta aquí se consideran como las zonas de mayor análisis en el estudio.
- Prioridad IV: El área que comprende la parte alta del Valle de Vilcanota: el distrito de San Pedro (Sicuani), Tipón y Andahuaylillas. La hemos considerado por su importancia en las actividades de turismo.

La investigación abarca pues las zonas priorizadas I, II, y III. La zona IV finalmente no formó parte del estudio por limitaciones específicas de tiempo y recursos.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el mayor número de las entrevistas se concentró en la ciudad del Cusco, por ser la sede político-administrativa de la región. Asimismo hemos implementado un gran número de entrevistas en el ámbito del SHM por ser el epicentro de los conflictos más pronunciados del Valle de Vilcanota (las reuniones grupales se aplicaron mayormente en las áreas rurales).

III. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

ANÁLISIS DE CONFLICTOS

Recopilación de Información e Identificación de Conflictos

En la primera fase de la investigación, se trata de recopilar información genérica acerca de las situaciones conflictivas que ocurren en el ámbito de estudio y de identificar los problemas claves, a fin de afinar la problemática central inicialmente planteada. En esta etapa, los métodos informativos combinan investigación documental e investigación de campo. Las fuentes de información documental comprenden periódicos, revistas, textos legales, estudios proporcionados por organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones nacionales e internacionales, además de literatura diversa sobre el tema. Respecto a la investigación de campo, tenemos entrevistas estructuradas y semiestructuradas con informantes clave tales como actores locales, responsables de programa de ONG y representantes de instituciones

relevantes que permitan obtener informaciones actualizadas y complementarias a las fuentes documentales sobre problemáticas específicas.

Elección y Justificación de Estudios de Casos

El conjunto de ocho conflictos priorizados en este estudio concentran la mayor parte de los aspectos de la problemática central planteada en el presente informe. Asimismo, en su desarrollo se puede observar el juego de los actores más relevantes de la zona. Estos conflictos priorizados son:

1. Situación conflictiva por el Monopolio Fáctico de PeruRail.
2. Conflicto social entre operadores de turismo y porteadores.
3. Construcción de la Carretera Sta. Teresa - Central Hidroeléctrica MP.
4. Conflicto por la distribución de los ingresos del Boleto Turístico.
5. Conflictos para la implementación de un proceso de saneamiento físico legal en el SHM.
6. Conflictos institucionales en la gestión del SHM por la UGM
7. Conflicto sobre la gestión compartida de la concesión de la carretera Hiram Bingham.
8. Conflictos inter-institucionales en la gestión integral de residuos sólidos generados en el SHM.

Así pues, en su mutua relación, el análisis de los conflictos arriba mencionados ofrece una idea poderosa sobre diversidad de actores, intensidad y relevancia de conflicto en la visión global del Valle del Vilcanota. El producto final de este proceso permite establecer una tipología de conflictos.

Línea Histórica de los Conflictos

Para una mejor comprensión de las situaciones vigentes, es necesario elaborar las líneas históricas de los conflictos. Efectivamente, como lo subraya Joseph Montville⁷, el examen del análisis histórico del conflicto es crucial porque incita a los actores a compartir su percepción de los problemas y a reconocer la existencia del conflicto, de las otras partes, y de intereses opuestos. En el marco histórico se toma en cuenta el contexto jurídico-legal, socio-económico y político-institucional. La información es recopilada a través de entrevistas y síntesis de la literatura sobre el asunto: se trata de recopilar información sobre las raíces

⁷ MONTVILLE Joseph V., "The healing Function in Political Conflict Resolution", *Conflict Resolution Theory and Practice. Integration and Application*, Ed. Sandole Dennis y Van der Merwe Hugo, Manchester and New York, Manchester University Press, 1993, pp 112-127.

de los conflictos, los eventos de singular importancia, las acciones problemáticas y los cambios que han conducido respecto de la situación actual.

El Diagnóstico PIL y el Nivel de Prominencia de los Actores Interesados

El análisis PIL (Poder – Interés – Legitimidad) de los *stakeholders* o ‘actores interesados’ es un método derivado de procesos participativos y la noción filosófico-política de pluralismo que reconoce situaciones de múltiples intereses y valores frecuentemente incompatibles. Este método es específicamente relevante para comprender situaciones complejas de incompatibilidad entre los objetivos e intereses de los actores involucrados en un conflicto determinado.

Los actores interesados son las personas, instituciones y/o grupos de interés directamente afectados (actores primarios) o indirectamente (actores secundarios) por la dinámica o desenlace de un conflicto.

Con el fin de diseñar un mapa de los actores involucrados en los conflictos de interés en el Valle de Vilcanota, se propone adaptar la “*teoría de la identificación y la prominencia de los interesados*” propuesta por R.K Mitchell⁸. Sobre la base de tres atributos definidos como poder, interés y legitimidad, se plantea una tipología de actores. Esta metodología permite identificar los actores a los que cualquier ente interesado debe prestar una atención particular cuando planea un proyecto en la región.

Poder

En este estudio el concepto de poder se considera desde la perspectiva de Michel Foucault⁹, según el cual no existe un único y monolítico poder emanado del Estado, sino además una multiplicidad de poderes que se ejercen en la esfera social, (“*poder social*”) y que pueden aplicarse en muchos sentidos contrarios al poder del Estado. Así, el poder es un atributo clave definido como la capacidad de lograr objetivos o de influir en las decisiones, mediante la movilización de recursos coercitivos (fuerza y violencia), utilitarios (recursos materiales, humanos, económicos y financieros) y normativos (recursos simbólicos y legales)¹⁰. Es entonces que en nuestro caso, a partir de la matriz de identificación y caracterización de los

⁸ MITCHELL Ronald K., AGLE Bradley R, WOOD Donna J., “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts”, *Academy of Management Review*, Volume 22, n°4, 1997. pp 853-886.

⁹ FOUCAULT Michel, *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1993.

¹⁰ ETZIONI Amitai, *Modern Organizations*, Englewoods Cliffs, Perentice-Hall, 1964.

actores, se evalúa el nivel de poder de cada actor, con una ponderación de 0 a 2 (bajo, medio, alto).

Interés

Numerosos autores (véase Axelrod, Bergström, Coser, Dahrendorf y Schmidt, entre otros) definen los conflictos en términos de incompatibilidad de intereses. Sin embargo, no existe un consenso sobre el concepto de “interés”. Algunos autores no distinguen entre intereses, valores u objetivos; otros incluso hacen hincapié en la diferencia entre intereses subjetivos e intereses objetivos, asociando intereses, demandas y expectativas. En el presente estudio los intereses se determinan en función a los costos y beneficios que conlleva el objeto de conflicto para cada actor. Se incluyen intereses económicos, políticos, sociales e institucionales.

Legitimidad

M.C. Suchman define la legitimidad como “una percepción o un supuesto generalizado de que las acciones de una entidad son deseables, correctas o apropiadas dentro de un sistema socialmente estructurado de normas, valores, creencias y definiciones”¹¹. En este sentido, la legitimidad se entiende por la validez o el reconocimiento de las demandas o posición de los actores interesados (o el derecho de ejercer poder) respecto a un sistema existente de normas, valores o leyes.

De la misma manera que se definieron criterios cuantitativos y cualitativos para operacionalizar los conceptos de “poder” (recursos legales, económicos, redes sociales, movilización social, entre otros) e “interés” (costos y beneficios), la legitimidad se deduce a partir de tres variables: el *derecho* (por ejemplo derecho de la población a demandar servicios básicos), la *responsabilidad* (por ejemplo responsabilidad de una municipalidad provincial de asegurar un sistema de transportes eficiente e integrado en la provincia de su competencia) y la *determinación* a hacer valer sus derechos o cumplir con sus responsabilidades.

$$\text{Legitimidad} = (\text{Derecho} \times \text{Determinación}) + (\text{Responsabilidad} \times \text{Determinación})$$

¹¹ SUCHMAN M.C, Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, *Academy of Management Review*, vol.20, 1995.

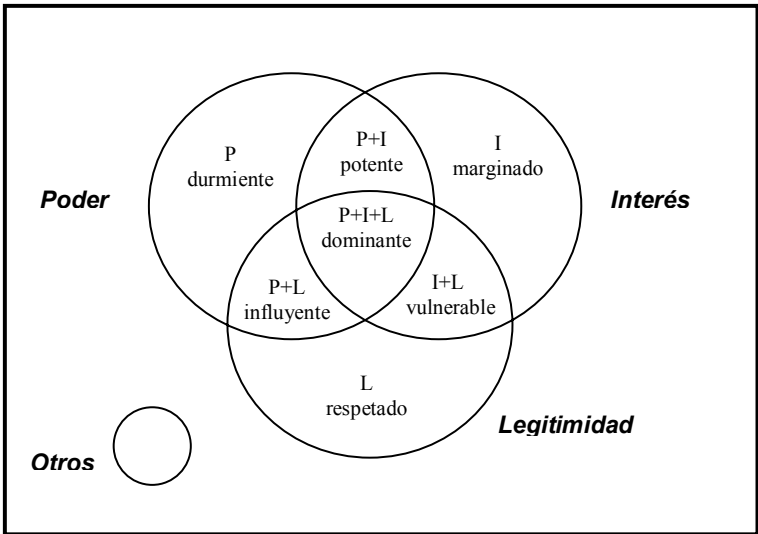
Derecho, responsabilidad y determinación se ponderan de 0 a 2 (bajo, medio, alto) y así resulta un valor asociado a la legitimidad de cada actor. En seguida, a partir del promedio de estos valores, se determina el nivel de legitimidad de cada actor, ponderado de 0 a 2 (bajo, medio, alto).

CUADRO N°6: MATRIZ PIL (Poder – Interés – Legitimidad)

Actores interesados		Poder 0-1-2	Interés Costos - Beneficios	Posición Demanda	Legitimidad	Posición PIL
Actores primarios						
Actores secundarios						

Esta matriz permite ubicar los actores según su nivel de prominencia en el conflicto. El nivel de prominencia de los actores se determina por la combinación de los atributos (poder, interés y legitimidad) que poseen.

CUADRO N°7: DIAGNÓSTICO PIL (Poder – Interés – Legitimidad)

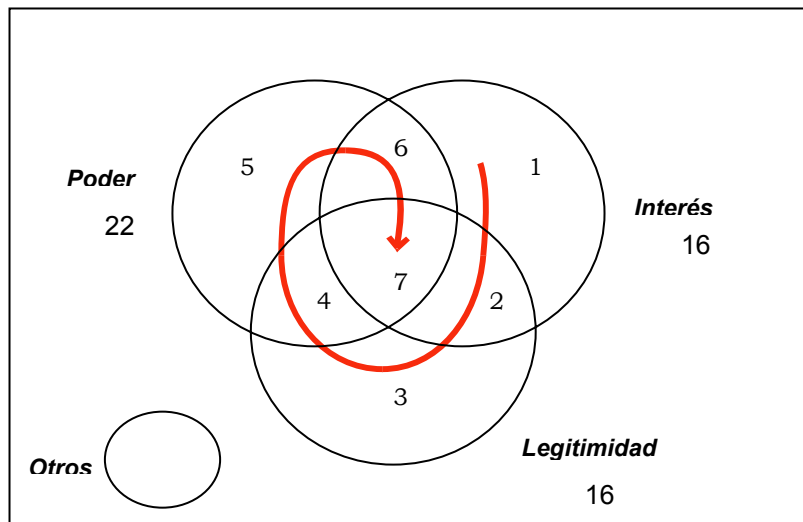


Fuente <http://www.carleton.ca/~jchevali/STAKEH.html>

Siete tipos de actores son lógicamente examinados – tres con un atributo, tres con dos atributos y uno con todos los atributos. Este procedimiento se sustenta sobre la hipótesis que se pueden medir estos atributos por actores de manera empírica, con los criterios que hemos identificado precedentemente. Se consideran como “otros” aquellos actores cuya presencia en el análisis se justifica por un vínculo específico al objeto de conflicto aunque no posean ninguno de los atributos mencionados.

Los actores que aparecen con un atributo son de tres tipos: los *durmientes* (poder), *marginados* (interés) y *respetados* (legitimidad). Los actores que combinan dos atributos son los *influyentes* (poder y legitimidad), *potentes* (poder e interés) y *vulnerables* (interés y legitimidad). Finalmente, los actores que reúnen los tres atributos son los *dominantes*. Estas categorías no son fijas, sino más bien consideradas a cambiar y evolucionar. Por ejemplo, durante distintas fases del conflicto, los actores potentes pueden ganar legitimidad y volverse dominantes, o los actores durmientes pueden desarrollar un interés en el conflicto y apoyar a grupos sin poder. Estos procesos dinámicos potenciales deben estar particularmente tomados en cuenta para evaluar los espacios de negociación y de resolución de conflictos posibles.

CUADRO N° 8: VALORES SEGÚN POSICIÓN EN EL PIL



Para sintetizar los resultados de los análisis de conflictos y posicionar a los actores a nivel general según su importancia e influencia en el Valle del Vilcanota, se propone un valor de 1

a 7 a cada nivel de prominencia. Se considera que el “interés” y la “legitimidad” poseen el mismo valor entre sí, pero por debajo del “poder”.

Marginado = 1

Vulnerable = 2

Respetado = 3

Influyente = 4

Durmiente = 5

Potente = 6

Dominante = 7

Para los actores que aparecen en varios conflictos, los valores señalados se suman. Por ejemplo, si un actor A es marginado en un conflicto (1) y dominante (7) en otro, se le asigna el valor 8 (1+7). Este método permite establecer una jerarquía de actores – a través del valor total asignado – según su posicionamiento general en el Valle del Vilcanota.

Es necesario comprender cómo se relacionan entre sí los actores involucrados, qué posiciones múltiples ocupan y a qué redes u otros grupos pertenecen. El análisis del contexto social es particularmente relevante para determinar los posibles espacios y procesos de negociaciones. Las redes sociales permiten a los actores formar alianzas y lograr más poder como grupo.

La metodología para el análisis de riesgos se explicita en el capítulo VII.

TIPOLOGIA DE ACTORES EN EL VALLE DEL VILCANOTA

Los Organismos del Estado

Una sensación de pesimismo emana inmediatamente cuando la población refiere al Estado. Esta apreciación responde no sólo a la evaluación de los magros presupuestos para las acciones programadas, sino a la falta de decisiones políticas en favor de los sectores más pobres del país. Un ejemplo ilustra la percepción del Estado en la zona: si el Estado promoviera el riego a pequeña y mediana escala, se resolvería en gran parte la crisis de la producción nacional y la crisis alimentaria. Por tanto, dejaríamos de importar algunos productos de consumo masivo.

Burocracia e ineficiencia son algunos de los aspectos componentes de la existencia del Estado. Sin embargo, hay otros elementos que sobresalen en la percepción que sobre él tienen los pobladores de la zona:

- Poca tradición para apoyo a los procesos de concertación. Aquí vienen al caso las conocidas frases “cuidan su feudo” o “su metro cuadrado”. Una excepción puede ser el interés y la voluntad del Gobierno Regional por convocar y crear espacios de concertación: Consejos de Coordinación Regional y la Mesa de Concertación de Cusco.
- Institucionalidad frágil ante los eventuales cambios políticos, especialmente en las coyunturas políticas. Por ejemplo, cada cambio de gobierno automáticamente significa cambio de personal en los sectores estatales.
- Asistencialismo y paternalismo son algunos rasgos frecuentes, además de no promover la participación de la población en la marcha de los proyectos y programas sociales.

- Quizá el aspecto más recurrente sea el clientelismo político, en la esfera de las zonas más pobres como es el caso de las zonas rurales.

Por eso no es casual encontrar en el Valle del Vilcanota a instituciones estatales como actores envueltos en serios conflictos. La DRIT, MINCETUR, INC e INRENA son algunos de los ejemplos más visibles de esta afirmación, quienes aparecen con mucha frecuencia en el conjunto de conflictos analizados en el presente estudio. Una excepción parece ser el CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), también los proyectos especiales como Plan Meriss, IMA y Corredor Económico Cusco- Puno.

Los Gobiernos Locales

El tema de desarrollo local ha pasado a ser de suma importancia en los últimos años. Por esta razón, los gobiernos locales aparecen con frecuencia como los actores por excelencia para el desarrollo local, especialmente los municipios distritales. En esta percepción hay dos ventajas notables: (1) la práctica de la “democracia directa” con las poblaciones locales, por conocer en profundidad temas de interés crucial para las poblaciones¹². Y finalmente, (2) su rol protagónico en los procesos de concertación y de búsqueda de consensos sociales.

Otro fenómeno que se viene encontrando en favor de los gobiernos locales es la municipalización de las áreas rurales, es decir, la preocupación de los municipios distritales por incluir en sus Planes de Desarrollo Estratégico a las comunidades campesinas u otras organizaciones similares del contexto rural. Esta situación dista totalmente del panorama de hace dos décadas. Por otro lado, desde la percepción campesina, el ejercicio del gobierno local está al alcance de sus manos. Las últimas elecciones municipales muestran ese nuevo escenario: muchos alcaldes electos son de origen campesino.

En las experiencias del Valle del Vilcanota se pueden percibir a los municipios distritales como actores claves que reivindican las demandas sociales más apremiantes con alcance local y regional (así se puede observar en algunos conflictos de índole extra - local). Sin embargo, como reverso de la medalla, se puede encontrar a otros municipios sin horizonte y sin futuro político: Machupicchu y Santa Teresa. Aquí los alcaldes desentonan con la panorámica antes descrita. Actúan más que nada por juego de intereses políticos, económicos y personales de ellos mismos.

¹² Muchos de estos aspectos se ilustran en los planes de desarrollo, documentos que sustentan las demandas inmediatas de las poblaciones locales.

En el caso de algunos municipios provinciales (p.e. Urubamba, Calca y La Convención) se perfilan dos situaciones bien claras: Urubamba y La Convención más cerca de las demandas locales, en cambio, Calca con perfil bajo y sin mucho protagonismo. Así, en el contexto del conflicto del Boleto Turístico del Valle Sagrado de los Incas, no se registra un rol protagónico del mencionado distrito.

Las Comunidades Campesinas y Grupos Campesinos

En la Región de Cusco, las comunidades campesinas como organizaciones oficialmente reconocidas llegan aproximadamente a más de 700, concentrándose mayormente en las provincias de Espinar, Yanaoca, Canchis y Quispicanchis. En el ámbito del presente estudio, las comunidades campesinas ascienden a setenta y dos (34 en la provincia de Calca y 38 en Urubamba), sin considerar las provincias de Anta y La Convención, que figuran con algunos distritos en las zonas de amortiguamiento del SHM.

En relación a estas organizaciones vinculadas a nuestro ámbito de estudio, podemos apuntalar algunos de sus aspectos relevantes:

- Una economía rural vinculada en diverso grado al mercado - economía mercantil - siendo el maíz el producto más importante a nivel de piso de valle, con alcances al mercado regional e internacional.
- Dentro de estas organizaciones, el comité de riego es el nivel más importante, que articula productores de diferentes pisos ecológicos, incluso con decisiones para proponer candidatos a las alcaldías distritales (p.e. en Yucay).
- Una participación relativamente creciente en espacios de concertación en el Valle de Vilcanota (el más notable parece ser en el distrito de Ollantaytambo), pero todavía carentes de decisiones importantes y de protagonismo regional.
- En algunos casos como en Chinchero y Ollantaytambo, estas organizaciones aparecen con vinculaciones fuertes a la actividad de turismo, especialmente con el desarrollo de la actividad artesanal. Eso no significa de ninguna manera inclusión económica eficiente de las comunidades a la actividad de turismo actual; más bien distorsiones en las tendencias productivas de algunas comunidades y falsas expectativas en el futuro inmediato.

En opinión de algunos estudiosos existen algunas comunidades que bien podrían ser consideradas como la reserva de la cultura local del Valle de Vilcanota: Chawaytiri (Pisaq), Chinchero y Willoq (Ollantaytambo). En esas comunidades fácilmente se puede encontrar en pleno ejercicio de su autoridad a los Alcaldes Varas y a los artesanos con diseños tradicionales que recogen una autopercepción de continuidad con los ayllus de la época incaica (como en los casos de Willoq y Patacancha). No es una casualidad que este grupo de comunidades campesinas esté ubicado en aquellas zonas donde están los parques arqueológicos más importantes del Valle del Vilcanota: Pisaq, Chinchero y Ollantaytambo.

Asociaciones, Gremios y Sindicatos

Una de las primeras afirmaciones que se puede hacer es que la población local del Valle del Vilcanota tiene una gran versatilidad en aspectos de organización. Desde los espacios de las comunidades campesinas hasta los escenarios más amplios (microcuencas, distritos, provincias y región) hay una gama de organizaciones que en su conjunto podrían agruparse en tres categorías:

- Aquéllas vinculadas a la actividad de turismo como son las asociaciones de artesanos, asociación de arrieros y porteadores y asociación de guías de turismo;
- Aquéllas vinculadas a la esfera productiva en el escenario local, como son los comités de riego y la asociación de productores agropecuarios;
- Aquéllas de carácter político y gremial, como son los frentes de defensa, las federaciones y las organizaciones de mujeres¹³.

A nivel de las asociaciones de la primera categoría, el turismo aparece como una actividad estratégica que genera ingresos a corto plazo, provoca producción a gran escala en la artesanía pero con un mercado local que no satisface la oferta de los productos (este es el ejemplo de Chinchero). Otra actividad que está renaciendo por la influencia del turismo es el arriaje. En el mismo sentido se puede ubicar al conjunto de los porteadores en algunos lugares del Valle (Ollantaytambo y Camino Inca). Como sabemos, estos actores provienen de las comunidades campesinas de los departamentos de Cusco, Apurímac y Puno.

En el segundo grupo, los comités de riego corresponden a formas de organización con mayor grado de influencia que las organizaciones comunales, y participan activamente en

¹³ Aunque estas últimas pudieran ser consideradas también en la categoría anterior.

los espacios de concertación a nivel local y micro regional. Tienen legitimidad, poder y decisión. Las asociaciones de productores se generan para ganar más espacios en el mercado y en la red de instituciones que brindan apoyo. Aquí cobran importancia los programas de crédito y los proyectos de innovación tecnológica en la producción.

En el último grupo, las organizaciones de mujeres son las más significativas porque han logrado ganar espacios importantes que antes desconocían: acceso al mercado, a la educación y al ejercicio dirigencial de sus comunidades. En cambio, los frentes de defensa y las federaciones no han logrado salir de sus esquemas sindicales originarios y de discursos ideológicos clasistas. No se aprecia acá una renovación ideológica ni generacional en la promoción de nuevos dirigentes.

Una razón de fondo que explica cierto rezago de los gremios respecto de las asociaciones de los grupos anteriormente aludidos puede ser ésta: en los últimos diez años, la capacitación y la formación de líderes como parte de la estrategia de impulso al desarrollo humano se han convertido en un hito y en el quehacer cotidiano de algunas ONG. Eso representa cierto distanciamiento de la estrategia de los 80's que enfatizaba la capacitación de dirigentes en función al rol que jugarían en la movilización colectiva. Quizá, sea esa la explicación de la proliferación de organizaciones locales pequeñas en la actualidad, más preocupadas en lo local, en las prácticas de democratización y participación ciudadana y en el fortalecimiento del tejido social e institucional.

Las Empresas Privadas y Mixtas

Las asociaciones empresariales presentes en el Valle del Vilcanota ostentan diversas características, como aquellas empresas privadas y empresas mixtas cuyo accionariado es nacional y/o extranjero. En el marco del presente estudio, sobresalen aquellas que desarrollan actividades de transporte, turismo, servicios básicos, comunicaciones y las microempresas.

El mayor volumen financiero de la inversión privada en el sector empresarial corresponde a capitales foráneos. Uno de los casos más sobresalientes se da por la presencia en la región del grupo inglés Orient Express, a través de la empresa ferroviaria PeruRail y el Hotel Monasterio (categoría cinco estrellas). Situaciones similares se aprecian en los sectores de turismo y comunicaciones, este último con la intervención de Telefónica del Perú, cuyo capital mayoritario es español.

Generalmente, estas empresas no gozan de legitimidad social y su accionar es a menudo fuente de descontento social y de conflictos. Por su peso en la economía nacional, estas entidades generalmente están vinculadas a actores con poder de decisión en la política nacional.

Complementariamente, la inversión nacional está orientada al sector de las medianas y micro empresas. Este sector es reconocido como un indudable generador de empleo y de dinamización de la economía en el país. No obstante, estas empresas enfrentan una serie de limitaciones para ofrecer servicios de calidad, tales como el acceso al crédito y a la tecnología, así como la falta de personal calificado. Esta situación conlleva a un alto grado de informalidad en el funcionamiento de estas empresas.

La competencia entre las grandes empresas se basa principalmente en la calidad de los servicios que ofrecen a un público restringido con alto poder adquisitivo. De otro lado, las pequeñas y medianas empresas compiten en la oferta de bajos precios accesibles a una mayoría de consumidores.

La actividad empresarial de servicios básicos en la región (limpieza pública, electricidad, agua– desagüe, etc.) se caracteriza por la presencia de empresas mixtas, en las cuales el Estado es uno de sus principales accionistas. Actualmente, el proceso de privatización orientado a las principales empresas de este sector (EGEMSA) ha sido y es fuente de conflictos sociales.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

El origen de estas organizaciones se remonta a la década del 70. Una de las acciones iniciales de estas organizaciones fue el dar apoyo a las propuestas de desarrollo implementadas desde el gobierno de Velasco Alvarado, como por ejemplo la consolidación de las CAPs, SAIS y Grupos Campesinos. Sin embargo, la dimensión y complejidad de los problemas en los sectores rurales y en las áreas urbano-marginales provocaron en el periodo posterior el aumento creciente de las ONG y la diversificación de las actividades en distintos escenarios del país. Se calcula alrededor de 1,000 ONG operando a nivel nacional. A nivel de la región Cusco, funcionan aproximadamente 100 de estas organizaciones. El mayor crecimiento de ésta se registra entre 1986-1996¹⁴.

¹⁴ EGUREN, Fernando: Evaluación social del desarrollo humano en el Perú. Lima, Acción Ciudadana, 1993.

Una constatación evidente del por qué de la presencia de las ONG es la ausencia del Estado en el escenario nacional en cuanto refiere a la resolución de las demandas de las grandes mayorías del país. Temas de interés de los organismos no gubernamentales son los diagnósticos en espacios rurales, políticas sectoriales para el espacio local y regional, proyectos pilotos experimentales en los aspectos productivos, espacios de concertación en el contexto actual, organización local, entre otros. No obstante, en las ONG se aprecia una marcada preferencia de las áreas rurales de la zona (ver cuadro N° 9).

Podríamos resumir algunas características de estas organizaciones:

- Rol como agentes impulsores del desarrollo local y regional;
- Marcada preocupación por los aspectos de la institucionalidad democrática y la gestión de los gobiernos locales: uno de los resultados más visibles es el funcionamiento de las mesas de concertación con distintas denominaciones;
- Ampliación de espacios de trabajo: un tránsito notable de espacios comunales hasta espacios provinciales y regionales, especialmente en desarrollo agropecuario y de organización;
- En la mayoría de los casos, el tema de la cultura es pronunciado con mucha fuerza. No sólo es la preocupación por la educación formal sino por aquellos temas que pueden ser debatidos como problemáticas nacionales (como en el caso de la interculturalidad);
- En el campo de las innovaciones tecnológicas, lo más destacado es el riego tecnificado y el mejoramiento de las prácticas agropecuarias;
- Otro aspecto notable es el desarrollo del crédito con variadas tecnologías de manejo, orientados a resolver los problemas de “capital de trabajo”.

**CUADRO N° 9: ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES
EN EL VALLE DEL VILCANOTA**

ORGANISMOS	AMBITOS DE INTERVENCION EN EL VALLE	PRINCIPALES EJES DE TRABAJO
Centro para el Desarrollo de los Pueblos – CEDEP Ayllu	Pisac	Desarrollo agropecuario Conservación los recursos naturales Fortalecimiento de las organizaciones comunales y de microcuencas.
Asociación ANDES	Pisac	Conservación de la biodiversidad Parque de la papa en Pisac
Asociación ARARIWA	Calca y Urubamba	Desarrollo agropecuario Conservación los recursos naturales Fortalecimiento de gobiernos locales Espacios de concertación
Centro Bartolomé de las Casas	Calca	Fortalecimiento de gobiernos locales Promoción y Fortalecimiento de espacios de concertación Formación y capacitación de líderes Investigación Educación post universitaria
Visión Mundial	Calca	Desarrollo agropecuario Conservación los recursos naturales Fortalecimiento de las organizaciones comunales y de microcuencas. Fortalecimiento de organizaciones de tejedoras (res) Seguridad alimentaria
Asociación ADESA	Ollantaytambo	Desarrollo agropecuario Infraestructura social Capacitación comunal
CADEP	Mollepata	Apoyo a la agricultura Obras de infraestructura de riego
PLAN MERISS	Mollepata	Proyecto para la rehabilitación de los canales de riego
HOPE	Ollantaytambo	Apoyo a los niños rurales Apoyo a las escuelas rurales
Instituto Machupicchu	Machupicchu	Conservación de los recursos naturales y culturales del SHMP
Swiss Contact	Ollantaytambo	Turismo rural Agronegocios
Corredor Cusco – Apurímac	Valle de Vilcanota	Capacitación Acceso al mercado

La Cooperación Internacional

Un aspecto poco evaluado en los estudios del Valle del Vilcanota es el rol de ciertos actores llamados “*cooperantes internacionales*”. Estos se conocen también en el lenguaje popular como “*las financieras*”, equivalentes a las instituciones de donde provienen los recursos económicos necesarios para los proyectos de desarrollo local y regional.

Una de las primeras aproximaciones nos muestra una cantidad considerable de estas organizaciones, algunas de las cuales son de origen privado, otras más bien vinculadas a organismos de mayor incidencia con objetivos y metas diversos. La incidencia de estas organizaciones no sólo se materializa en la esfera nacional, sino se orienta además hacia el radio de acción de los sectores marginales y vulnerables de la sociedad peruana, especialmente del área andina y amazónica (Ver Cuadro N° 10).

Una de las contribuciones más valiosas de las organizaciones internacionales refiere con especial énfasis a la coyuntura política peruana del año 2001, cuando el sistema de gobierno democrático peruano se tambaleaba frente a los profundos problemas de la corrupción reinantes. En este preciso momento, aparecen por ejemplo las mesas de trabajo de las cooperaciones internacionales con el objetivo de apoyar las elecciones generales y como una alternativa frente a la crisis de institucionalidad imperante.

Como resultado general, estos procesos desembocan - en diverso grado - en la consolidación de procesos políticos de descentralización del país, que coinciden con aquellos otros procesos de concertación en el ámbito regional y local que venían gestándose gradualmente. Este es el caso de todas aquellas experiencias logradas en el Valle del Vilcanota. En este contexto hubo un encuentro entre las acciones de educación electoral y la educación ciudadana, ésta última de duración más prolongada a la mera coyuntura electoral¹⁵.

Sin embargo, desde la perspectiva rural de los actores de la cuenca del Vilcanota, los aportes más notables de las agencias cooperantes se expresan en las ONG. Veamos algunos ejemplos específicos: las transformaciones en la esfera productiva, las innovaciones tecnológicas en el riego, la recuperación de sistemas andinos para la producción y crianza de animales, el fortalecimiento de las formas organizativas locales. Lo mismo podemos decir

¹⁵ Un aspecto que no puede dejar de mencionarse en el enfoque educativo de las financieras es la perspectiva intercultural, que en no pocos casos evidencia la búsqueda de una relación de diálogo con los sectores vulnerables de las áreas rurales.

cuando se refiere a los aspectos del patrimonio cultural como en el caso del Plan Maestro para el Santuario Histórico de Machupicchu o el proyecto de relleno sanitario para el Valle de Vilcanota, en la línea de gestión ambiental.

En contraste a los actores antes mencionados, lo que queda como evidente es la debilidad y falta de credibilidad del Estado. Efectivamente, aunque las comparaciones puedan resultar odiosas, lo que destaca en el imaginario de los pobladores es la percepción del Estado en su carencia por resolver las demandas de las grandes mayorías sociales. Este vacío intenta ser cubierto por los organismos internacionales y por las ONG. Si no fuera así, las amenazas y riesgos sociales para el país serían peores de las que en la actualidad conocemos.

CUADRO N° 10: AGENCIAS DE COOPERACION INTERNACIONAL

TIPOS DE COOPERANTES	ORIGEN	NOMBRES
Organismos privados	CANADA EE.UU	CUSO US – AID
	EUROPA	Broederlick Delenn COSUDE GTZ Manos Unidas MISEREOR Swiss Contact CCFD
Organismos Latinoamericanos		BID Banco Interamericano de Desarrollo CAN Comunidad Andina de Naciones ECLAC Comisión Económica para AL y el Caribe LAES Sistema Económico Latinoamericano LAIA Asociación de la Integración Latinoamericana OEA Organización de los Estados Americanos RG Grupo de Río
Organismos Intercontinentales		APEC Cooperación Económica Asia Pacífico G15 Grupo de los países en desarrollo de Asia, África y América Latina
Organismos de las NN.UU.		BM Banco Mundial BIRD Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo IDA Asociación Internacional de Desarrollo FAO Organización de las NN.UU para la Alimentación y la Agricultura OIT Organización Internacional del Trabajo OMPI Organización Internacional de la Propiedad Intelectual OMS Organización Mundial de Salud OMT Organización Mundial para Turismo UNCTAD Conferencia de las NN.UU para el Comercio y el Desarrollo UNESCO Organización de las NN.UU para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNIDO Organización de las NN.UU. para el Desarrollo Industrial FMI Fondo Monetario Internacional IFAD Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
Organismos Internacionales		G 24 Grupo de los países más pobres G 77 Grupo de los países en desarrollo ICC Cámara de Comercio Internacional IFC Corporación Internacional de Finanzas OAS Movimiento de los No Alineados OMC Organización Mundial del Comercio
Fondos Contra Valor		Fondo Ítalo – Peruano Fondo Perú – España Fondo Contravalor Perú – Suiza Fondo Contravalor Perú- Canadá Canje de Deudas Perú – USA Canje de Deudas de Finlandia

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN

Espacios de Concertación

En la zona de estudio, podemos considerar tres tipos de espacios de concertación/coordinación:

1. Los espacios locales, a nivel de distritos y provincias, conformados sobre la base del esfuerzo de varios años para desarrollar la participación de la población en el desarrollo local.
2. Los espacios de concertación de nivel inter-provincial o regional: es el caso del Comité de Gestión de la Cuenca del Río Vilcanota.
3. Los espacios de concertación específicos o temáticos: es el caso del Comité de Gestión del Santuario Histórico de Machupicchu, cuya constitución se dio en aplicación de la Ley de las Areas Naturales Protegidas, y del Grupo Técnico sobre Machupicchu, establecido a la iniciativa del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM y de la Comisión Regional del Ambiente –CAR Cusco.

Los Espacios Locales de Concertación

En el ámbito considerado, los espacios locales de concertación tienen dos orígenes, la experiencia de los Comités de Desarrollo Distrital (CDD) y las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

Los Comités de Desarrollo

Fueron instalados en un primer momento en el marco del Programa de Emergencia para el Desarrollo - PREDES, éste último instaurado a iniciativa del Gobierno Regional de la época (1992), y luego integrado a FONCODES.

Estos comités fueron creados en el contexto poco favorable del régimen autoritario y clientelista de Fujimori, en éstos la apuesta permanente de las ONG que laboran en el Valle y el enfoque de desarrollo local participativo adoptado por la cooperación internacional han permitido la validación de los mismos.

Los Comités de Desarrollo Distrital (CDD) se caracterizan por:

1. Un modelo standard de organización, que combina la participación de organizaciones de base (comunidades campesinas, organizaciones de mujeres, de productores, de regantes) con la de instituciones estatales (educación, salud, agricultura, etc.) y privadas (ONG, iglesia). Cabe señalar sin embargo la participación tímida en el Valle Sagrado del sector empresarial particularmente aquel ligado al turismo.
2. Funciones y actividades institucionalizadas, como:
 - la elaboración del plan de trabajo del municipio, que en algunos casos es un ejercicio casi similar a la elaboración de un presupuesto participativo;
 - el funcionamiento sobre la base de mesas de trabajo sectorial (Educación, Salud, Agropecuaria, etc.);
 - la información y la fiscalización de la gestión municipal;
 - la elaboración de un Plan Estratégico de mediano o largo plazo;
 - en algunos casos, se llega incluso a la co-ejecución de actividades y a la incorporación de planes y actividades de otras instituciones (sectores del Estado, proyectos especiales, instituciones privadas).

Las Mesas de concertación para la Lucha contra la pobreza (MCLP)

Las MCLP han sido creadas por el DS No 001-2001-PROMUDEH, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua. Existen a nivel nacional, regional y local (distritos y provincias) y tienen como principales funciones la de promover mecanismos de coordinación entre los sectores del Gobierno y éstos con la sociedad civil. Las MCLP tienen una composición y actividades muy similares a las de los CDs. La diferencia reside por un lado en la relación orgánica que tienen las MCPL locales con el nivel superior, es decir con la

MCLP regional, y por otro lado, que en su diseño original no contemplaba necesariamente la conducción de la Mesa por el alcalde.

En la zona de referencia, existen CD en las provincias de Urubamba y Calca; existen MCLP en la provincia de La Convención. Ver cuadro N°12: Dinámica de los espacios de concertación local.

El alcalde tiene un rol fundamental en las dinámicas de concertación. Puede existir cierto desinterés o conflictos entre las autoridades electas y el CDD o MCLP. La actitud recelosa de ciertos alcaldes se explica por:

- el temor a la fiscalización de su gestión.
- la persistencia de mecanismos clientelistas de negociación de intereses, basadas más en las relaciones interpersonales que institucionales. No siempre se aprecian los espacios de concertación como más eficientes para la negociación de los intereses particulares o individuales en el área público-local.
- el sentir de las autoridades electas, que consideran tener plena legitimidad para orientar el desarrollo local, y desconfían de los espacios de concertación, donde los procesos electivos no siempre son claramente establecidos.
- los sesgos autoritarios de las autoridades electas.

Los conflictos entre autoridades electas y espacios de concertación paralizan obviamente el funcionamiento de estos últimos. Ocurren generalmente al inicio del período de gobierno municipal, momento en el cual se produce una especie de “patinaje”, cuando no un franco receso o bloqueo.

Dada la importancia del alcalde en los procesos de concertación, analizamos acá los resultados de las elecciones municipales de noviembre 2002 (ver cuadro N° 11).

CUADRO N° 11: GOBIERNO MUNICIPAL 2003-2006: ALCALDES, PARTIDOS Y RESULTADOS DE LAS ELECCIONES

Provincia/Distrito	Alcalde	Partido	%	1	1	3	4
Calca	Roberto Farfan Ríos	AP	23.6%	No		No	No
Coya	Mario Castillo Palomino	UPP	26.2%	Sí		No	No
Lamay	Guido Alvarez Chavez	PP	21.7%	No		No	Sí
Lares	Zenobio Almanza Basconsuelos	SP	20.0%	No		No	No
Pisac	Washington Camacho Merma	PAP	23.7%	No		Sí	
San Salvador	Reynaldo Quispitupa Tupayupanqui	JPP	42.4%	No		No	No
Taray	Manuel Huisa Champi	FIM	34.1%	sí		No	No
Yanatile	Amilcar Quispe Bernal	AP	29.5%	si		No	No
Machupicchu	Oscar Valencia Auca	FIM	36.5%	No		No	No
Urubamba	Eduardo Guevara Camara	Ind 1	30.9%	No		Sí	
Chincheró	Teofilo Gomez Gutierrez	Ind 2	18.8%	Sí		No	Sí
Huayllabamba	Marcial Concha Tupayachi	Ind 2	22.5%	No		No	No
Machupicchu	Oscar Valencia Auca	FIM	36.5%	No		No	No
Maras	Eriberto Quispe Tito	Ind 1	21.5%	No		No	No
Ollantaytambo	Rufino David Canal Onton	Ind 1	44.9%	No			Sí
Yucay	Edgar Cusihuallpa Diaz	Ind 2	30.2%	Sí		No	No
Anta	Wilber Rosas Beltran	Ayl	18.2%	No		Sí	
Mollepata	Bernardino Flores Velarde	JPP	20.2%	Sí		No	No
Quillabamba	Fedia Castro Melgarejo	SP	28.9%	Sí		No	No
Huayopata	Braulio Chacon Silva	PIP	18.5%	Sí		No	No
Santa Teresa	Genaro Garcia Pinto	PIP	23.2%	Sí		Sí	

Fuente: ONPE, elecciones municipales 2002

1. Alcalde saliente se presentó a la reelección
2. Alcalde reelecto
3. Alcalde electo con experiencia anterior como alcalde
4. Alcalde electo con experiencia anterior como regidor

Partidos nacionales	Partidos regionales	Agrupaciones locales independientes
AP: Acción Popular FIM: Frente Independiente Moralizador PAP: Partido Aprista Peruano SP: Somos Perú UPP: Unión para el Perú	JPP: Juntos para el Progreso PIP: Partido Inka Pachakuteq	- Movimiento Independiente Democracia con Unidad y Trabajo (Ind. 1). - Alternativa Provincial Urubamba (Ind. 2).

Las principales conclusiones que se pueden extraer del análisis de los últimos procesos de instalación de autoridades son las siguientes:

- ningún alcalde fue reelegido (en nueve de los veinte municipios, el alcalde saliente postuló a la reelección);
- 7 alcaldes electos en 2002 (35%) han tenido experiencia previa de gestión municipal (cuatro como alcalde y tres como regidor);

- sólo cuatro alcaldes (20%) han sido elegidos por más de un tercio de los votos válidamente emitidos: en dos distritos de la Provincia de Calca, Taray y San Salvador, y en dos distritos de la Provincia de Urubamba, Machupicchu y Ollantaytambo;
- en cuanto a agrupaciones políticas, existe un contraste importante en las dos provincias del Valle: en Calca, predominan los alcaldes pertenecientes a partidos nacionales (siete de los ocho alcaldes), mientras que en Urubamba predominan las autoridades electas pertenecen a agrupaciones locales (seis de siete alcaldías). En otros términos, el panorama político es fragmentado y complicado. Sin embargo, cabe señalar que las alianzas entre alcaldes, sobre todo de los distritos, se realizan muy a menudo al margen de la pertenencia partidaria, en función a intereses particulares o coyunturales.

Rol de las ONG

Las ONG tienen en general un rol gravitante pero no indispensable en el funcionamiento y en la dinámica de los espacios de concertación. En algunos casos, las instituciones de apoyo han tenido una participación que va más allá de la promoción y el acompañamiento, asumiendo un cierto liderazgo. La tendencia es que las ONG asumen un papel de “asesor técnico”.

Grado de Institucionalización

El cuadro N° 12 sintetiza estos diferentes elementos de análisis, precisando el “grado de institucionalización” de los espacios de concertación local en base a:

- su funcionamiento a lo largo de los tres últimos períodos de gestión municipal;
- la existencia de herramientas de gestión (Plan Estratégico de Desarrollo, Plan Operativo Anual y constitución de mesas de trabajo temáticas);
- un sistema de ponderación de los indicadores.

El mapa “Espacios de Concertación y Coordinación Local”, (página siguiente), refleja el panorama de la concertación local en la zona.

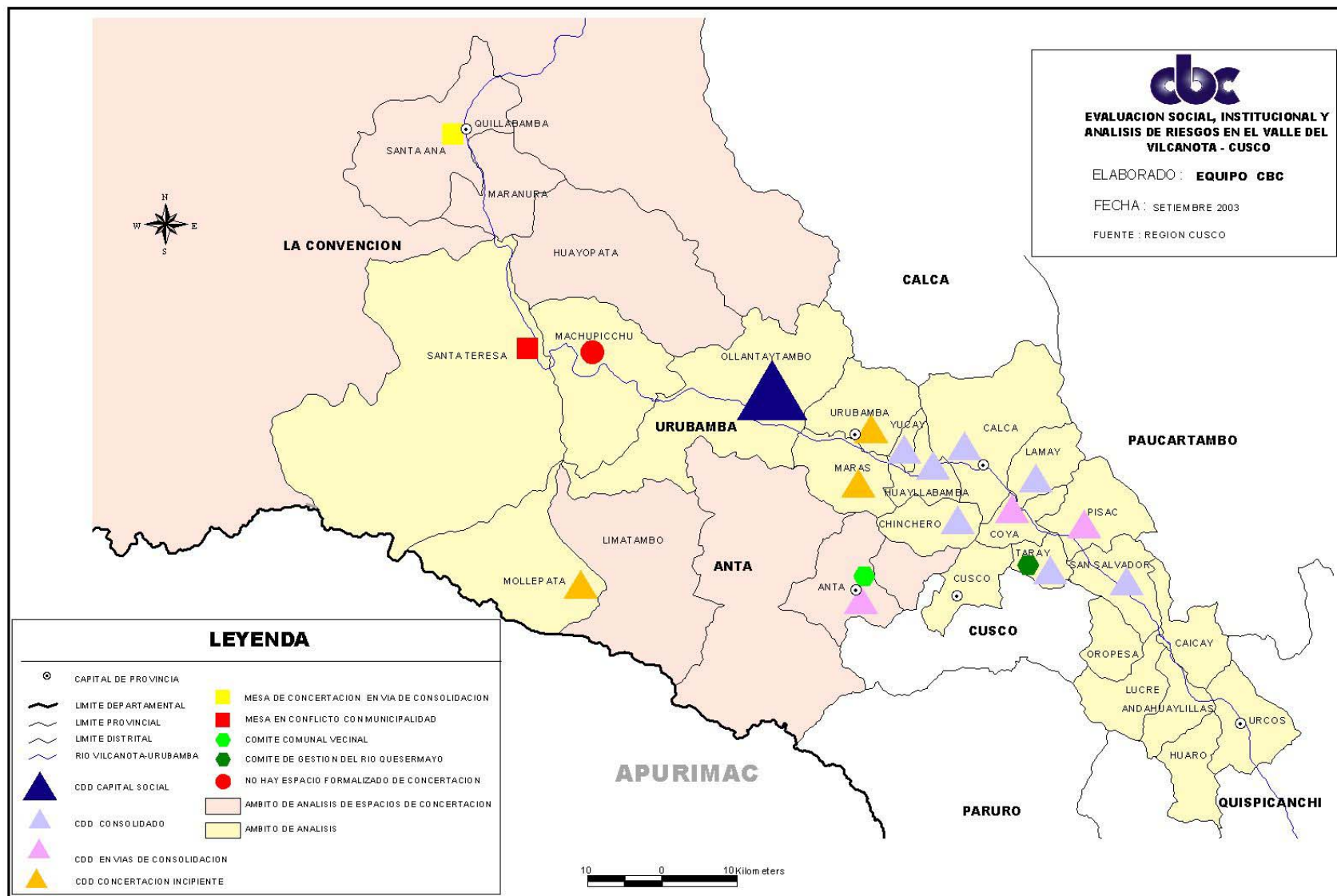
Comités de Desarrollo, Mesas de Concertación y Comités de Concertación Local

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, instauró los Concejos de Coordinación Local - CCL a nivel provincial y distrital. Una de sus principales funciones es la formulación de planes de desarrollo Municipal Concertados y sus respectivos Presupuestos Participativos. De la misma manera, la Ley Marco de Descentralización, Ley N° 26922, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, modificada por la Ley N° 27902, instauro el Consejo de Coordinación Regional.

La formalización de mecanismos de coordinación/concertación entre los diferentes niveles territoriales apuntan a impulsar la participación de la población en la gestión pública y la articulación inter-sectorial e inter-institucional. Estos deben favorecer una mayor dinámica y complementaridad entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente entre la provincia y sus distritos, concatenando los distintos planes de desarrollo. En el ámbito del Valle del Vilcanota, podría posibilitar una mayor sinergia de los gobiernos locales en torno a la actividad turística y/o en torno a la dimensión ambiental en la cuenca.

Sin embargo, cabe advertir que la instalación de los CCL puede conducir a un retroceso en relación a la experiencia de CD y MCLP, dado que su normatividad es más restrictiva en cuanto a la participación de la población organizada y de otros actores del desarrollo (por ejemplo los sectores estatales) respecto de las experiencias históricas de concertación en la zona.

MAPA N°2: ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN LOCAL



Los Espacios de Concertación Inter-provincial: el Comité de Gestión Ambiental de la Cuenca del Vilcanota – COGESAC.

El COGESAC Vilcanota se ha constituido sobre la base de:

- (a) la experiencia concreta de concertación para el desarrollo local en la cuenca que son los Comités de Desarrollo. A partir de eventos que reunían a los CD, se fue gestando la conformación de un comité para toda la cuenca del Vilcanota;
- (b) la experiencia de manejo integral de cuencas hidrográficas, conducidas desde fines de los ochenta por diferentes organismos estatales o privados;
- (c) diferentes encuentros entre los comités de gestión de micro-cuencas tributarias del río Vilcanota, condujeron a la idea de constituir un comité mayor a nivel de la cuenca, y finalmente;
- (d) la promoción del Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente -IMA, organismo público de la Región Cusco, el Programa Nacional de Manejos de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos - PRONAMACHS y las ONG agrupadas en la Coordinación Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación - COINCIDE. Se puede afirmar que en su conjunto estas instituciones han tenido un papel gravitante en impulsar estos encuentros.

La creciente contaminación del principal río de la región, el río Vilcanota, que afecta a la principal zona turística de la región ha sido también un motivo importante para movilizar recursos y voluntades en miras a resolver el problema de manera integral.

La constitución del COGESAC Vilcanota como asociación civil se realizó en el 2000, esta integra a entidades públicas y privadas en la cuenca desde La Raya hasta La Convención. Incluye en su conjunto a actores como:

- Municipalidades provinciales y distritales de la cuenca: Canchis, Quispicanchis, Cusco, Calca, Urubamba y La Convención.
- Entidades públicas (sectores y proyectos especiales)
- Comités de Gestión de cuencas, micro - cuencas, organizaciones de regantes
- Organizaciones sociales
- ONG

Su finalidad es contribuir al desarrollo de la Cuenca del Vilcanota, promoviendo un equilibrio adecuado entre desarrollo económico, utilización de los recursos naturales y la conservación

del ambiente. Sus objetivos son de concertar esfuerzos, promover conciencia ecológica y fomentar el uso de tecnologías limpias.¹⁶

Desde su fundación, el Comité de Gestión Ambiental de la Cuenca del Vilcanota ha ido desarrollando una serie de actividades relacionadas a sus objetivos, encuentros, estudios y acciones que favorecen la toma de conciencia de los problemas ambientales. Está presidido por el Sr. José Palomino Mora, ex alcalde del distrito de Coya, provincia de Calca. Las instituciones más empeñadas en fortalecer el comité es el IMA, entidad del Gobierno Regional con clara vocación ambientalista, y el PRONAMCHAS, cuya razón de ser es la gestión de cuencas hidrográficas.

Sin embargo, la poca práctica de concertación, la complejidad del juego político, la superposición de los espacios y la confusión de competencias, impiden hablar aún de un fortalecimiento institucional de este comité. De cierta manera, la participación en los espacios de concertación se ve copada por las instituciones - estatales o privadas - y la participación de las organizaciones de la población es insuficiente. Según el grado de institucionalización definido más arriba, el COGESAC es un espacio de concertación en vía de consolidación. Existe voluntad (y necesidad) de concertación, pero la experiencia es limitada, aún más si sabemos que la mayoría de los alcaldes de la cuenca - actores importantes de este espacio de concertación han sido elegidos recientemente.

Los Espacios de Concertación Específicos o Temáticos

Es el caso del Comité de Gestión del Santuario Histórico de Machupicchu - SHM, cuya constitución corresponde a la implementación de la Ley de las Areas Naturales Protegidas, y del Grupo Técnico sobre Machupicchu, establecido a la iniciativa del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM y de la Comisión Regional del Ambiente –CAR Cusco.

Comité de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu

La Ley de Areas Naturales Protegidas (ANP) Ley N° 26834 prevé la constitución en toda Area Nacional Protegida de un comité de gestión reuniendo instituciones públicas o privadas, o personas naturales implicadas o interesadas en la gestión del área protegida. El carácter del Comité de Gestión es esencialmente consultivo y propositivo, según el Art. 16 de la Ley de Areas Naturales Protegidas estos son competentes para:

¹⁶ COGESAC Vilcanota, estatuto, Octubre 2000.

- a. Proponer las políticas de desarrollo y Planes del ANP para su aprobación por la Autoridad Nacional Competente, dentro del marco de la política nacional sobre Areas Naturales Protegidas.
- b. Velar por el buen funcionamiento del área, la ejecución de los Planes aprobados y el cumplimiento de la normatividad vigente.
- c. Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del Area Natural Protegida.
- d. Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos y/o convenios relacionados con la administración y manejo del área.
- e. Facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la administración del ANP.
- f. Proponer iniciativas para la captación de recursos financieros.

El Comité de Gestión del SHM se ha constituido formalmente en junio del 2001, bajo la presidencia del Consejo de Administración Transitorio de la Región Cusco - CTAR. Este incorpora a la Unidad de Gestión Machupicchu –UGM, el INRENA, el INC, la Municipalidad Provincial de Urubamba, la Municipalidad Distrital de Machupicchu, la Dirección Regional de Industria y Turismo, la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, entre otros. No tiene personería jurídica. En el transcurso de los dos años siguientes, la Comisión Ejecutiva se ha dedicado esencialmente a reforzar la propia organización del Comité.

En junio del 2003, la reunión convocada para renovar la comisión ejecutiva del Comité de Gestión se frustró. Una segunda reunión en octubre ha permitido por un lado, aprobar el reglamento del Comité de Gestión, integrar nuevos miembros y elegir una nueva comisión ejecutiva.

A continuación, indicamos la composición de las dos instancias del Comité de Gestión del Santuario de Machupicchu: (1) la Asamblea de Miembros, que reúne el conjunto de sus integrantes; y (2) la Comisión Ejecutiva, que cumple la función de una junta directiva.

CUADRO N° 13: COMPOSICIÓN DE LAS INSTANCIAS
DEL COMITÉ DE GESTIÓN DEL SHM

Asamblea de Miembros	Comisión Ejecutiva
Gobierno Regional Cusco	Presidente
Colegio de Licenciados en Turismo - COLITUR	Vice Presidente
Municipalidad Distrital de Machupicchu	Vocal
Asociación de Guías Oficiales de Turismo - AGOTUR	Vocal
Instituto Nacional de Cultura - INC	Vocal
Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), a través de su Secretaria Ejecutiva Regional en Cusco.	
Gobernatura de Machupicchu	
PeruRail	
Asociación de Guías Residentes en Machupicchu	
Centro Bartolomé de Las Casas - CBC	
Un poblador de la zona rural de Machupicchu, a título individual	
Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	Secretario*

* Con voz, sin voto, según la norma vigente.

Los miembros fundadores indicados más arriba fueron invitados a integrar el Comité de Gestión. Uno de los retos más importantes para el Comité de Gestión de SHM en los próximos meses es participar activamente en la reformulación del Plan Maestro (1998-2008), cuya primera fase termina este año (2003).

En términos generales, la conducción o jefatura de una Area Nacional Protegida es única, asumida por el INRENA. Un comité de gestión viene a ser la instancia consultiva de la jefatura, es decir del INRENA. En el caso del Santuario Histórico de Machupicchu, la situación es más compleja. Por una lado, existe doble responsabilidad: el INC para los recursos culturales y el INRENA por los recursos naturales. De otro lado, existe la Unidad de Gestión de Machupicchu - UGM, que integra INC, INRENA, más el Vice-Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) a través de su dirección regional y el Gobierno Regional. La UGM, luego de tener un papel de gestión, tiende más bien a tener un papel de coordinación interinstitucional, función que le corresponde también al Comité de Gestión. Este montaje institucional complicado para la gestión del SHM desemboca en un conflicto que será estudiado en detalle más adelante.

En resumen, el grado de institucionalización del Comité de Gestión es frágil, con una práctica incipiente de concertación, con conflictos latentes y herramientas de gestión casi inexistentes.

El Grupo Técnico “Santuario Histórico de Machupicchu”

La Comisión Ambiental Regional “CAR” Cusco, fundada hace 5 años, viene trabajando el tema ambiental en la región, reuniendo a organizaciones del estado y de la sociedad civil, comprometidas en la resolución de los problemas del medio ambiente.

En este marco, la CAR propone la constitución de Grupos Técnicos temáticos y especializados, que ejercen sus funciones por el tiempo que requieran para cumplir con la misión y mandato que se les asigne. Es así que se ha conformado el Grupo Técnico de Educación Ambiental, de Residuos Sólidos, de Biodiversidad, de Zonificación Económica Ecológica y el Gesta del Aire,. Todas estos grupos de trabajo son refrendados por una resolución presidencial del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)

Asimismo, se conformó un grupo técnico específico sobre Machupicchu, con la finalidad de apoyar la adecuada gestión ambiental del SHM, impulsando los procesos de concertación y conciliación entre los actores involucrados (artículo 2o de la RS No 037-2001-CD/CONAM).

Sus funciones¹⁷ son las siguientes:

1. Impulsar un proceso de diagnóstico para la identificación y priorización de los problemas ambientales que se encuentran sin solución
2. Concertar y conciliar con todos los actores participantes en el SHM, las soluciones a los conflictos organizativos, sociales, y normativos que influyen en el tratamiento adecuado de los problemas ambientales
3. Proponer las medidas normativas y de gestión necesarias para facilitar las soluciones concertadas a los conflictos y problemas ambientales existentes, generando compromisos entre las instituciones participantes

Integran el Grupo Técnico Machupicchu, las siguientes instituciones:

El presidente de la CAR

El Director Regional del INC

El Jefe del SHM (INRENA)

El representante de la jefatura del INRENA

El Gerente Técnico de la Unidad de Gestión del SHM (UGM)

¹⁷ Artículo 3o de la RS.

El coordinador general del Programa Machu Picchu
El Alcalde de la Municipalidad Provincial de Urubamba
El Alcalde de la Municipalidad Distrital de Machupicchu
El Director de la Dirección Regional de Industria y Turismo (DRIT)
El Titular de la Defensoría del Pueblo de Cusco
El Presidente de la Cámara Hotelera de Cusco
El Presidente de la Asociación de Agencias de Turismo de Cusco-AATC
El Secretario Ejecutivo del CONAM

Instalado en marzo 2002, el Grupo Técnico ha desarrollado las siguientes acciones:

1. Identificación y priorización de los problemas y conflictos ambientales del SHM
2. Apoyo a la resolución del conflicto en cuanto a la gestión de residuos sólidos del SHM
3. Planteamiento alternativo en torno a la construcción de la carretera de Santa Teresa-Hidroeléctrica
4. Debate entre candidatos a la alcaldía del distrito de Machupicchu, que desembocó en la firma de un acta de compromiso entre todos ellos.

El Grupo Técnico ha tenido cierto éxito en reunir los principales actores institucionales involucrados en la gestión del SHM. Representa un espacio de diálogo apreciado, con prestigio, aunque sin influencia directa en la gestión del Santuario.

Cabe mencionar que duplica, de cierto modo, las funciones del Comité de Gestión del SHM (ver más arriba). De hecho, el Grupo Técnico se ha constituido en un momento en que dicho comité no funcionaba. Especializado en el tema ambiental, su existencia vendría más bien a representar un apoyo valioso al Comité de Gestión y a las diversas autoridades locales y regionales. Asimismo, como grupo de trabajo de la CAR Cusco, refuerza la concertación regional en la problemática ambiental.

Conclusiones Generales Respecto a los Espacios de Concertación

Una visión y de conjunto de los espacios descritos nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

- Existe una amplia experiencia de concertación en el ámbito del Valle del Vilcanota, con mayor grado de institucionalización a nivel distrital.

- Existen importantes dificultades para extender esta experiencia a niveles territoriales mayores (provincial, interprovincial, regional o cuenca mayor), por la complejidad del juego político, la superposición de los espacios y la confusión de competencias.
- Los alcaldes son actores claves en todos los espacios de concertación territorial.
- Las ONG tienen una presencia y un papel importante en todos los espacios de concertación, con mayor incidencia en los ámbitos micro (distrito, microcuenca).
- La empresa privada está globalmente ausente de los espacios de concertación territorial (distrito, provincia, cuenca). Sin embargo tienen una cierta presencia en los grupos de trabajo temáticos.
- El marco legal vigente (Ley Marco de la Descentralización, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y Municipales, Ley de las Areas Naturales Protegidas), y las leyes por aprobarse (por ejemplo, la Ley de Participación y Control Ciudadano) amparan e impulsan la concertación a todos los niveles.
- Este marco legal favorable y las experiencias desarrolladas históricamente en la zona, acrecienta la disponibilidad de las autoridades de gobernar de manera concertada.

ANÁLISIS DE CONFLICTOS

El desarrollo sostenible conlleva una serie de incompatibilidades de intereses que se expresan en conflictos latentes o abiertos. Basándose sobre los resultados del trabajo de campo, la selección de los estudios de caso responde a una lógica que toma en cuenta tanto la diversidad de los actores involucrados como la representatividad respecto de la problemática central. Así se identificaron los siguientes conflictos: el conflicto por la gestión del tramo ferroviario Cusco – Machupicchu, el conflicto entre porteadores y agencias de viaje, el conflicto por la construcción de la carretera Santa Teresa – Central Hidroeléctrica de Machupicchu, el conflicto en torno a la distribución de ingreso del Boleto Turístico, el conflicto por la implementación del proceso de saneamiento físico legal del SHM, el conflicto en torno a la gobernanza del SHM, el conflicto por la gestión de la carretera Machupicchu Pueblo – Ciudadela de Machupicchu y finalmente el conflicto por la gestión integral de los residuos sólidos.

El Conflicto por la Gestión del Tramo Ferroviario Cusco – Machupicchu

Antecedentes

En 1905, a iniciativa del senador por Cusco Dr. Telémaco Orihuela, se elaboró un proyecto de ley para la construcción de un ferrocarril que comunique Cusco con el Valle de Santa Ana (La Convención). Esta ruta ferroviaria fue construida entre 1914 y 1919 llegando hasta el km 72 (entre Ollantaytambo y Chilca). El servicio de transporte se inició en 1924, y en 1929 se iniciaron los trabajos de prolongación de la línea férrea hasta Aguas Calientes (km. 110). El

1 de mayo de 1931 el ferrocarril empezó a ser administrado por el Estado, quien extendió la línea hasta la estación de Puente Ruinas (km 112)¹⁸ en el actual pueblo de Machupicchu.

En 1999, el gobierno peruano privatizó la compañía estatal de ferrocarriles Empresa Nacional de Ferrocarriles S.A (Enafer). La empresa Ferrocarril Transandino S.A (Fetransa) recibió la concesión a 30 años de la infraestructura ferroviaria correspondiente a los Ferrocarriles del Sur y Sur Oriente, en virtud al contrato suscrito con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), vigente desde el 20 de setiembre de 1999. Así fueron transferidos los activos fijos y el material rodante de la línea del Sur que recorre 689 kilómetros desde Matarani (Arequipa) hasta la ciudad del Cusco, y de la línea del Sur Oriente, con un recorrido de 111 kilómetros (desde Cusco hasta Machupicchu).

Mientras Fetransa administra ambas líneas ferroviarias, PeruRail S.A las opera. A pesar de que Fetransa y PeruRail son dos entidades privadas distintas, ambas pertenecen a los mismos socios: Sea Containers Ltd (o su filial Orient-Express Hotels Ltd en el caso de PeruRail) y Peruval Corp S.A. Se puede apreciar que Orient-Express tiene un peso económico importante en la región. De hecho, es también propietario del Sanctuary Lodge que se ubica a la entrada de la Ciudadela Inca de Machupicchu y del Hotel Monasterio en Cusco, los cuales son hoteles de categoría cinco estrellas. Se aprecia que en el año 2002, la ganancia de PeruRail se evaluó en 3,6 millones de dólares¹⁹.

En los términos de la página web de PeruRail, *“PeruRail no es sólo una empresa de transporte, mas bien es una empresa de servicios que ofrece a sus pasajeros seguridad y comodidad en sus viajes con un estándar de primera”*²⁰. Sin embargo, son numerosas las quejas de la población local, y en menor medida de los turistas: *“últimamente el servicio está pésimo”, “el servicio de transporte ofertado por PeruRail es carísimo”, “el poblador de Machupicchu Pueblo no tiene garantizado su transporte”, “los turistas a veces se ven forzados a quedarse [en Machupicchu Pueblo u Ollantaytambo] porque no hay espacio”, “maltratan a los pasajeros”, “los horarios del tren local no convienen”*.

La mayoría de las críticas denuncian el abuso producto de la “posición monopólica” de PeruRail. En enero de este año el anuncio por PeruRail del alza de sus tarifas para el servicio backpacker en la ruta Cusco – Machupicchu ha generado un conflicto

¹⁸ Posteriormente se amplía la ruta hasta Chaullay, y luego, en febrero de 1978, se proyecta hacia la provincia de La Convención, con el objeto de facilitar el transporte de la producción cafetalera y frutícola del valle. Debido a los graves daños ocasionados por el aluvión ocurrido entre la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu (km. 122) y Santa Teresa en el año de 1998, el servicio de trenes a Quillabamba (km. 172) fue suspendido.

¹⁹ http://www.orient-expressannualreports.com/AR_Orient_Express/presidents_overview/trains_cruises.htm.

²⁰ http://www.perurail.com/Frames_Pages_Es/mainpage1.htm.

especialmente con la Asociación de Agencias de Turismo del Cusco (AATC). También diversas instituciones de la región hicieron público su rechazo contra PeruRail “*por atentar a la actividad turística, ahuyentando a los turistas de clase media que son los que más beneficios dejan a los pequeños empresarios del turismo cusqueño*”²¹: Las instituciones que plantearon su rechazo son la Asamblea Regional, el Gobierno Regional, la UNSAAC, el Frente Unico de Defensa de los Intereses de la Actividad Turística de la Región Cusco, la Federación Departamental de Trabajadores del Cusco, entre otros. Además, surgió un conflicto entre PeruRail y los porteadores en relación al viaje de retorno de éstos en el tramo comprendido entre los km 104 y el km 88, puesto que no siempre el tren se detiene en estos lugares. En cuanto a los porteadores que retornan desde Machupicchu, se quejan de la comodidad de los coches que PeruRail ha habilitado para ellos y denuncian la actitud discriminatoria de esta empresa.

Si el marco legal del contrato de concesión establece que la administración de la infraestructura vial ferroviaria está a cargo de una única empresa concesionaria (en virtud a la “característica de monopolio natural”), la prestación de servicios de transporte ferroviario de carga y pasajeros se deja a la libre iniciativa privada y a la libre competencia. Eso implica que cualquier empresa se puede convertir en operador de servicios de transporte ferroviario cumpliendo con los requisitos previstos y contando con el Permiso de Operación emitido por el MTC. El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), creado en 1998, está encargado de regular, supervisar y preservar estos principios de libre competencia en la utilización de la infraestructura ferroviaria.

A fines del año 2002, Ferrocarril Santuario Inca Machupicchu S.A.C (Fersimsac) decidió aprovechar del marco legal de libre competencia y se decidió por la prestación de servicios de transporte en el tramo Cusco – Machupicchu – Central Hidroeléctrica. En este sentido, Fersimsac ha generado expectativa por prometer tarifas 10% más baratas que PeruRail. Esta empresa tiene un capital de 1,2 millones de soles, de los cuales 960 mil (el 80%) corresponden a Machupicchu Pueblo Inversiones, formada por 150 ambulantes de Machupicchu. El otro 10% lo dio Maryland and Delaware, que actúa como operador, y el último 10% lo entregó Ferrosac. Uno de los accionistas es el alcalde de Machupicchu, Oscar Valencia. En marzo del 2003, el MTC otorgó a Fetranza un acceso temporal de seis meses a la línea férrea mencionada. Sin embargo, el 14 de Julio del 2003 se declaró caducado este permiso, porque dicha empresa no cumplió con los requisitos. Eso significa que PeruRail sigue siendo la única empresa autorizada para operar.

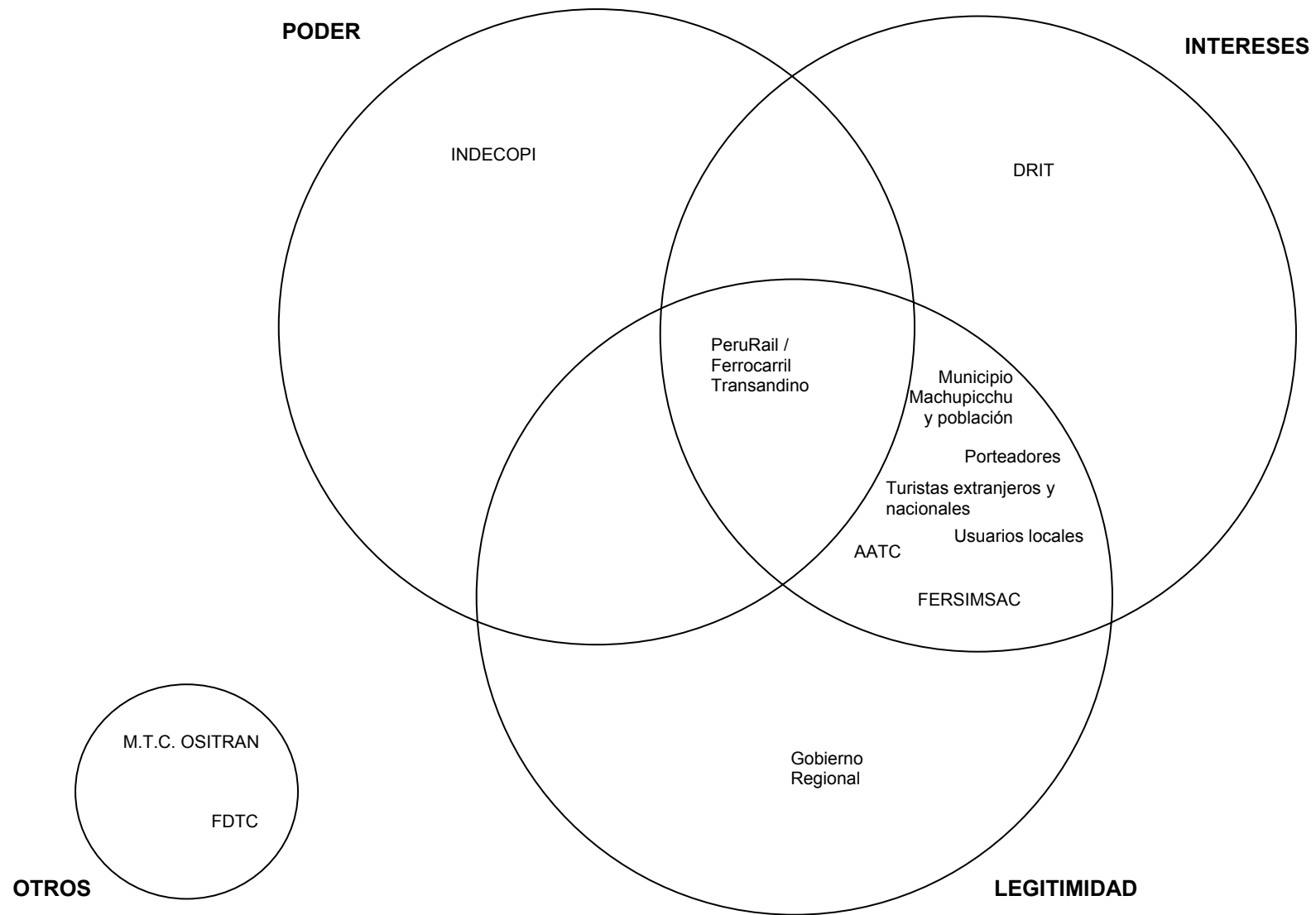
²¹ “Rechazo total a PeruRail”, *El Sol del Cusco*, 30 de enero del 2003, p 2.

Análisis PIL de conflicto

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
Perurail / Ferrocarril Transandino = (Sea Containers Ltd. /Orient Express + Peruval Corp. S.A.	Primario	2	Beneficios económicos	Mantener y/o incrementar sus beneficios económicos	$(2 \times 2) + (0 \times 2) = 4$	dominante
Municipio de Machupicchu y población	Primario	1	Mejor servicio: calidad, frecuencia,	No discriminación	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	vulnerable
Porteadores	Primario	0	Mejor servicio: calidad, frecuencia,	Trato igualitario	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	vulnerable
Usuarios locales	Primario	0	Mejor servicio: calidad, frecuencia,	No discriminación	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	vulnerable
M.T.C. OSITRAN	Primario	1	–	–	$(0 \times 0) + (2 \times 0) = 0$	otros
Gobierno Regional	Primario	1	Costos para el desarrollo económico social de la region	contra el alza de los precios de Perurail	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
AATC	Primario	0	Mayores beneficios económicos	contra el alza de los precios de Perurail	$(2 \times 2) + (1 \times 2) = 6$	vulnerable
Ferrocarril Santuario Inca Machupicchu (FERSIMSAC)	Primario	0	Competir con Perurail por beneficios económicos	Operar en la línea Cusco Machupicchu a menor costo	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	vulnerable
INDECOPI	Primario	2	–	indiferencia	$(2 \times 0) + (2 \times 0) = 0$	durmiente
Turistas extranjeros y nacionales	Secundario	0	Mejor servicio a menor costo	Mejor servicio a menor costo	$(2 \times 1) + (0 \times 1) = 2$	vulnerable
Federación departamental de trabajadores del Cusco (FDTC)	Secundario	0	–	Contra el proceso de privatización	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	otros
DRIT	Secundario	1	Costo para la actividad turística	Competencia en los servicios de tren	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	marginado

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

Se puede apreciar en este esquema del nivel de prominencia de los actores que sólo PeruRail y el Instituto Nacional de Defensa de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) tienen poder. Indecopi aparece como actor *durmiente*: su nivel bajo de legitimidad viene del hecho que no tiene determinación a cumplir con su responsabilidad. En efecto, a pesar de que reciba varias quejas sobre los servicios de PeruRail, Indecopi adopta una actitud discreta y no interviene de manera evidente en el conflicto. En cuanto a PeruRail, su posición *dominante* se explica por el amplio margen de acción que le ofrece la situación de monopolio fáctico.

Intereses

En este conflicto, se observa una concentración de actores *vulnerables* con intereses convergentes opuestos a los intereses de PeruRail: el Municipio de Machupicchu y su población, los portadores, turistas, usuarios locales, la AATC y Fersimsac. La DRIT tiene intereses en defensa de la actividad turística de la región, pero aparece como un actor marginado por su falta de legitimidad (nivel bajo de determinación) y falta de poder.

Legitimidad

Con excepción de la DRIT y de Indecopi - que no demuestran determinación en cumplir con sus responsabilidades y por eso no tienen legitimidad - todos los actores se ubican en el círculo de legitimidad. Las varias manifestaciones en contra del alza de tarifas por PeruRail demuestran la determinación de estos actores en hacer valer sus derechos por tener un servicio de transporte de calidad y a menor costo. No obstante, frente a la legitimidad social, existe también la legitimidad de PeruRail por defender sus derechos como empresa privada, quien por definición, busca beneficios económicos.

Así, en este conflicto aparecen cinco tipos de actores involucrados: un *dominante* (PeruRail), seis *vulnerables* (el Municipio de Machupicchu y su población, los portadores, los turistas, los usuarios locales, el AATC y Fersimsac), un *durmiente* (Indecopi) y un *marginado* (la DRIT).

Conclusiones

En primer lugar, se observa el poder hegemónico de PeruRail que genera un conflicto de naturaleza *asimétrica*. Por lo tanto, las posibilidades de cambio o de resolución de conflicto a corto o mediano plazo parecen limitadas. Incluso los actores institucionales de peso - como el Gobierno Regional, el MTC y la DRIT - no pueden ejercer mayor presión para romper este desequilibrio de poder. Como en el conflicto entre los porteadores y los operadores de turismo, se presenta una situación de *violencia estructural*. Sólo una intervención al nivel estatal podría permitir una regulación de la libre competencia. De hecho, teniendo en cuenta el monopolio fáctico de PeruRail, los precios ofrecidos por los servicios de transporte no están definidos según las reglas de la oferta y demanda, sino más bien de modo arbitrario.

El limitado intento de Fersimsac de entrar en competencia con PeruRail demuestra las dificultades para que la situación evolucione. En efecto, el hecho que los socios de la empresa administradora del tramo ferroviario Cusco – Machupicchu (Fetransa) y de la empresa operadora (PeruRail) sean los mismos altera las reglas de juego. En la práctica, estos vínculos entre Fetransa y PeruRail distorsionan el respeto del marco legal que precisa que el concesionario no puede discriminar entre los operadores de servicios de transporte ferroviario que soliciten servicios equivalentes.

Del otro lado, si existe un consenso general sobre la oposición a la situación de monopolio fáctico de PeruRail, aparecen también tensiones internas dentro de los grupos de interés. Este tipo de división aparece específicamente en el caso de la AATC. Mientras la AATC había logrado un acuerdo con PeruRail sobre los precios, una franja de los miembros de esta asociación de agencias de turismo tomó distancia con estas negociaciones. Así, para marcar su distancia con los lineamientos de negociación de la junta directiva del AATC, se creó un Frente de Defensa de los intereses de las agencias de turismo. Estas divisiones internas constituyen un factor adicional de desequilibrio de poder en las negociaciones.

King John, Shakespeare, *“So foul a sky clears not without a storm .”*

La Incompatibilidad de Intereses entre Portadores y Agencias de Viaje: El Símbolo de un Conflicto de Violencia Estructural

Antecedentes

Actualmente, alrededor de 8,000 portadores transportan el equipamiento de turistas a lo largo del Camino Inca. Los portadores del Camino Inca son campesinos quechua-hablantes y bilingües principalmente del Valle del Vilcanota y del departamento del Cusco. Como los Sherpas de Nepal, ellos prestan servicios de carga de equipaje (mochilas, carpas, bolsas de dormir, alimentos, combustible, medicinas, etc.) con el fin de complementar sus ingresos familiares.

El crecimiento acelerado del flujo turístico a fines de los años 90s y más recientemente con una promoción internacional intensa de parte del gobierno de Alberto Fujimori, ha impactado considerablemente la oferta de trabajo de portadores. Adicionalmente, el Reglamento de Uso de la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machupicchu (promulgado en Mayo del 2000) prohibió la entrada libre de los “turistas mochileros” al Santuario. Las nuevas normas han obligado a los turistas a solicitar los servicios de agencias autorizadas y guías registrados. Este proceso normativo resultó positivo para los portadores en el sentido que encontraron mayores fuentes de trabajo. Sin embargo, las agencias de turismo han ganado mucho poder y han aparecido fuentes de tensiones o de conflictos con los portadores, sobre todo respecto a sus condiciones de trabajo.

Antes concentrados en Ollantaytambo, los portadores empezaron a “pasarse la voz”. Los campesinos - sobre todo los jóvenes - descubrieron repentinamente que podían tener recursos económicos sin capacitación particular. En una zona de pobreza aguda, la ventaja de un trabajo de cuatro días que sólo requiere energía física ha constituido un factor de crecimiento rápido del número de portadores.

En 2001, con el aval de la UGM, el Programa Machupicchu inició una serie de cursos de capacitación a los portadores sobre las funciones de las instituciones que gestionan el SHM, el manejo de los recursos naturales, el manejo de los residuos sólidos y el conocimiento básico sobre los monumentos arqueológicos del Camino Inca. Con el fin de oficializar a los portadores, la UGM decidió otorgarles un carnet después del proceso de

capacitación. Estos eventos atrajeron a miles de porteadores, quienes no sólo tenían la oportunidad de capacitarse y oficializar su status, sino también de expresar sus reivindicaciones. En efecto, los porteadores se descubrieron como un grupo fuerte de interés capaz de conquistar derechos. Como consecuencia de esta toma de conciencia se creó una directiva de ocho personas con experiencia gremial, reforzada por delegaciones provinciales, Distritales y comunales. Así, con el apoyo de la Federación de los Trabajadores de Cusco (FTDC), nació el Sindicato Unico de Porteadores de Cusco.

Este proceso condujo poco a poco a una mayor legitimidad y reconocimiento de las demandas de los porteadores frente a las agencias de viaje. Como consecuencia, el 21 de Diciembre del 2001 se aprobó la Ley del Porteador n° 27607, bajo la cual se definen condiciones de trabajo y retribución económica mínima. Entre los logros más importantes se aprecia la limitación de carga a 20 kilogramos, la dotación de alimentos, vestimenta adecuada y equipo para pernoctar y una retribución mínima. Sin embargo, el asesor del Sindicato Unico de Porteadores, Augusto Mamani Bautista, subraya el hecho que la mayoría de las agencias de viaje siguen incumpliendo con esta Ley: “Queremos que no se otorgue la licencia de operación a aquellas empresas que continúan explotando al porteador pagándole menos de 70 nuevos soles por un trabajo de cuatro días, [...] y sencillamente queremos que la Ley del Porteador no sea simple letra muerta como hasta el momento lo es”.²²

La competencia en la oferta de porteadores crea una dinámica que no sólo se traduce en estándares bajos respecto a las condiciones de trabajo aplicados por las agencias de viajes, sino también en conflictos internos entre porteadores. Estos conflictos también se reflejan en las divisiones al nivel de la organización sindical (existen al momento tres asociaciones o sindicatos de porteadores).

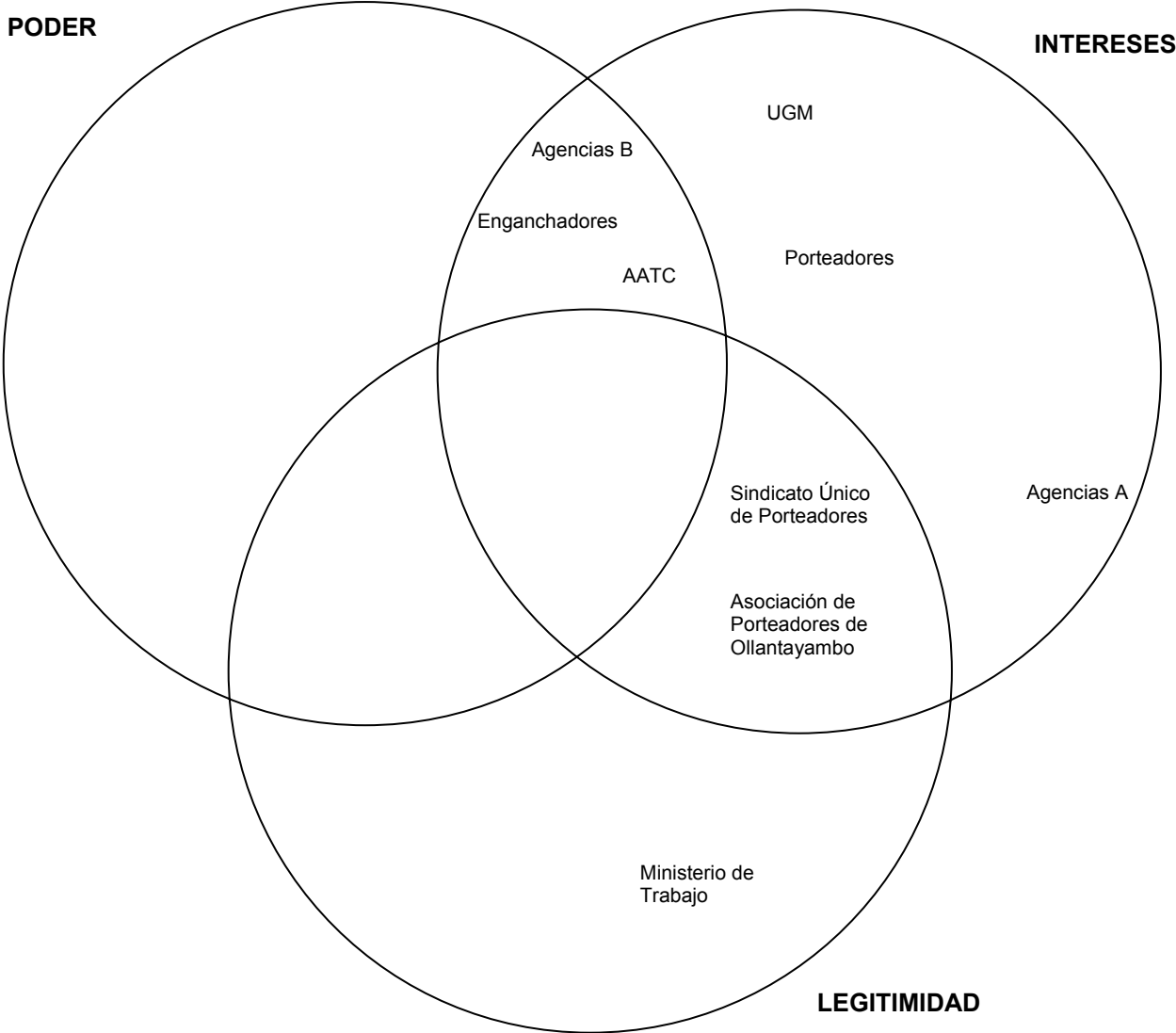
²² “Porteadores piden que la UGM tenga facultad para sancionar”, *Diario del Cusco*, 13 de Marzo del 2003.

Análisis PIL del conflicto

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxDe) + (RxD)	Posición en PIL
Porteadores	Primario	0	Trabajo - Ingresos	Mejores condiciones de trabajo y pago	1	marginado
Asociación de Porteadores de Ollantaytambo	Primario	1	Intermediación, oferta de trabajo organizado	Mejores condiciones de trabajo e ingresos	2	vulnerable
Sindicato Único de Porteadores	Primario	1	Defender los derechos de los porteadores	Implementar la Ley del Porteador y Reglamento de Uso de la Red de Caminos Inca	2	vulnerable
Agencias B (informales)	Primario	2	Beneficios económicos	Trabajar en la informalidad	0	potente
Asociación de Agencias de Turismo AATC	Primario	2	Limitar la influencia de las organizaciones de los porteadores	No reconocen al Sindicato de Porteadores	0	potente
Enganchadores	Primario	0	Beneficios económicos	Mantener control sobre los porteadores al margen del sindicato	0	potente
UGM	Primario	1	Que se cumplan las normas del Camino Inca	Conciliar los intereses entre porteadores y agencias	1	marginado
Agencias A (Formales)	Secundario	2	Beneficios económicos y brindar mejores servicios	Establecer relaciones no conflictivas con los porteadores	1	marginado
Ministerio de Trabajo	Secundario	1	-	Hacer cumplir la Ley del Porteador	2	respetado

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

Se nota en este esquema que sólo las agencias de viaje informales²³, y sus intermediarios - los enganchadores - tienen poder y aparecen como actores *potentes*, es decir sin legitimidad. La falta de legitimidad de estos actores se explica por su actitud de mantener condiciones informales de trabajo, a pesar de las reglamentaciones formuladas en la Ley del Porteador.

Intereses

El único actor que no tiene interés en el conflicto, en términos de costos y beneficios, es el Ministerio de Trabajo, identificado como actor *respetado*. La Unidad de Gestión de Machupicchu (UGM) tiene interés porque podría beneficiarse de un reconocimiento político-institucional en caso de intermediación y facilitación del conflicto.

Legitimidad

El Ministerio de trabajo, la Asociación de Porteadores de Ollantaytambo y el Sindicato Único de Porteadores, son los únicos actores que disponen de legitimidad. La falta de legitimidad de los porteadores, como entidad individual, se explica por la ausencia del factor de determinación a hacer valer sus derechos. En efecto, los porteadores adquieren legitimidad cuando se organizan y formulan demandas con determinación.

La legitimidad social²⁴ es un elemento clave para entender la dinámica inicial de un conflicto. Así, la aparición de la situación conflictiva entre las agencias de viaje y los porteadores coincide con la toma de conciencia de la ilegitimidad del sistema social y laboral existente. La legitimidad de las demandas de los porteadores se basa en un conjunto de normas y valores reconocidas a nivel internacional, como condiciones laborales y derechos humanos elementales.

Como resultado de este análisis, se perfilan cuatro tipos de actores en función a su nivel de prominencia: actores *potentes* (agencias informales, asociaciones de agencias de turismo y enganchadores), *vulnerables* (Sindicato Unico de Porteadores y Asociación de Porteadores

²³ Según el padrón de agencias de la Dirección Regional de Industria y Turismo (DRIT), 62% de las agencias funcionan de manera informal. Los porteadores las llaman agencias "Chakchakus", lo que significa "pobres" en la lengua Quechua.

²⁴ El sistema colonial representa un buen ejemplo de ordenamiento social estable, jerarquías y relaciones de poder reconocibles en base de una legitimidad incuestionada. El conflicto social aparece cuando la legitimidad del sistema social existente se vuelve discutida y el grupo dominado rechaza las justificaciones del sistema de poder actual.

de Ollantaytambo), *respetado* (Ministerio de Trabajo) y *marginados* (porteadores, UGM y agencias formales). Se nota la ausencia de actores *dominantes*.

Conclusiones

Dada la distribución de poder observada en el análisis PIL, este conflicto se puede caracterizar como asimétrico. A pesar de la existencia de la Ley del Porteador, las agencias de turismo imprimen un poder fáctico sobre los porteadores (condiciones de trabajo y remuneración baja). Además, no existe un tejido social que permita a los porteadores contrapesar el poder económico de las agencias de turismo. Las agencias estatales (Ministerio de Trabajo y UGM) carecen en este caso de poder para hacer cumplir la normatividad establecida a fin de proteger los derechos laborales de los porteadores.

Además de las relaciones de poder entre los porteadores y las agencias de viaje, existe una jerarquía cuestionada entre los trabajadores mismos. En efecto, los porteadores denuncian una discriminación y un “maltrato psicológico” por parte de los cocineros y guías de turismo, quienes, según ellos, les marginan. Así no sólo se produce un choque cultural con los turistas (extranjeros / indígenas), sino también con los enganchadores y guías (mestizos / indígenas). Mientras se aprecia una cierta consideración y sensibilidad de parte de los turistas frente al trabajo de los porteadores, se perfilan serias relaciones de marginación cultural y racismo al interior de los grupos locales.

Como se ha planteado de manera inicial, este conflicto tiene que entenderse en el contexto de pobreza aguda que vive el Valle del Vilcanota. En este caso, se identifica un “conflicto de violencia estructural”. Johan Galtung²⁵ construyó y desarrolló este concepto para caracterizar situaciones de violencia indirecta impuesta por “estructuras” tales como la pobreza, cultura, injusticias sociales (educación y salud entre otras) y distribución desigual de poder (económico, legal y político). Estos conflictos, como en el caso de los porteadores, son particularmente problemáticos porque no son muy visibles y pueden perdurar mucho tiempo. En el caso de los porteadores, no existe una situación explosiva, pero más bien un proceso estable y establecido. Las posibilidades de resolución del conflicto no se vislumbran claramente en el corto plazo, porque pasarían por un cambio en la estructura nacional, es decir una evolución de la situación económico - política del Valle del Vilcanota y del contexto nacional en su conjunto.

²⁵ GALTUNG Johan, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, No 3, 1969, pp 167-191.

A largo plazo, esta situación de violencia estructural podría tener consecuencias importantes sobre la gestión del Santuario Histórico de Machupicchu y específicamente del Camino Inca. En efecto, estos conflictos tienen un vínculo fuerte con la definición del concepto de Camino Inca y su operación turística, en términos de calidad y cantidad. El ecoturismo, como parte de un desarrollo sostenible, implica respetar y cuidar los recursos naturales y permitir al mismo tiempo a las comunidades locales vivir de esos recursos. La idea es obtener ingresos económicos no por una explotación indiscriminada de los recursos naturales sino mediante su uso racional. En consecuencia, no se trata sólo de conciliar los intereses de los turistas, de los operadores de turismo y de los porteadores, sino también preservar los intereses de la naturaleza misma y del patrimonio cultural del SHM.

Construcción Carretera Santa Teresa - Central Hidroeléctrica de Machupicchu

Antecedentes

La Central Hidroeléctrica de Machupicchu se encuentra dentro del ámbito del Santuario Histórico y genera energía para la ciudad del Cusco y la región sur andina. La localidad de Santa Teresa se encuentra ubicada en la zona de amortiguamiento del Santuario, al oeste del mismo. En 1988, un aluvión arrasó con el pueblo afectando a sus 8,000 habitantes. Asimismo, destruyó su más preciada relación con el mundo, es decir, su articulación vial principal con el resto de la región: la línea férrea Cusco- Quillabamba.

A partir de esa fecha, los poblados de este distrito tienen problemas serios de comunicación. Actualmente utilizan un camino peatonal de 12 km. que une Santa Teresa con el Santuario Histórico de Machupicchu (SHM). Hacia Quillabamba existe una trocha de 75 km. en muy mal estado. Actualmente los pobladores de Quillabamba utilizan la carretera del puerto Málaga hacia la ciudad de Cusco. Esta carretera no está en buenas condiciones, y demanda mucho tiempo en el traslado de productos y pasajeros hacia el mercado de Cusco.

Tras este intrincado problema vial, como telón tenemos una situación social en un escenario más amplio: desde hace más de cuarenta años hay una reivindicación y presión de la provincia de La Convención para la construcción de una carretera que la una con la ciudad de Cusco, en reemplazo de la línea férrea, *pasando por el SHM*. Ese es el trasfondo del conflicto. La razón principal para que los pobladores de Santa Teresa quieran salir por esta ruta, como se ha señalado, es acceder al mercado de Cusco y a otros mercados regionales del sur del país.

Frente a esta reivindicación social y económica, las instituciones encargadas de la protección del SHM (INRENA, UGM, INC y CONAM) han expresado su oposición. El Plan Maestro del Santuario Histórico de Machupicchu aprobado por Resolución Jefatural No. 085-98-INRENA-J prohíbe expresamente la construcción de una vía carretera de acceso directo al Santuario. Más allá de la exigencia jurídica de intangibilidad en concordancia con la Convención de la UNESCO de 1972, es indudable que la continuación de la construcción de una carretera de acceso directo al Santuario ocasionaría una mayor presión de visitantes, comerciantes e inmigrantes, lo cual multiplicaría infinitamente los problemas ya existentes.

De otro lado, y tomando como bandera política la reivindicación histórica de la población olvidada, actores como el Gobierno Regional de Cusco (integrante además del Comité

Directivo de la Unidad de Gestión del SHP) están a favor de esta demanda, no habiendo tomado incluso en cuenta el Plan Estratégico Regional Concertado de Cusco, que fue elaborado de manera participativa. En este Plan no figura el proyecto de carretera. Por interés político del Gobierno Regional, se ha dispuesto la construcción de esta carretera, con un avance de 5 km., colocándose por encima de los otros sectores estatales. La población de Machupicchu aún no tiene una posición definida.

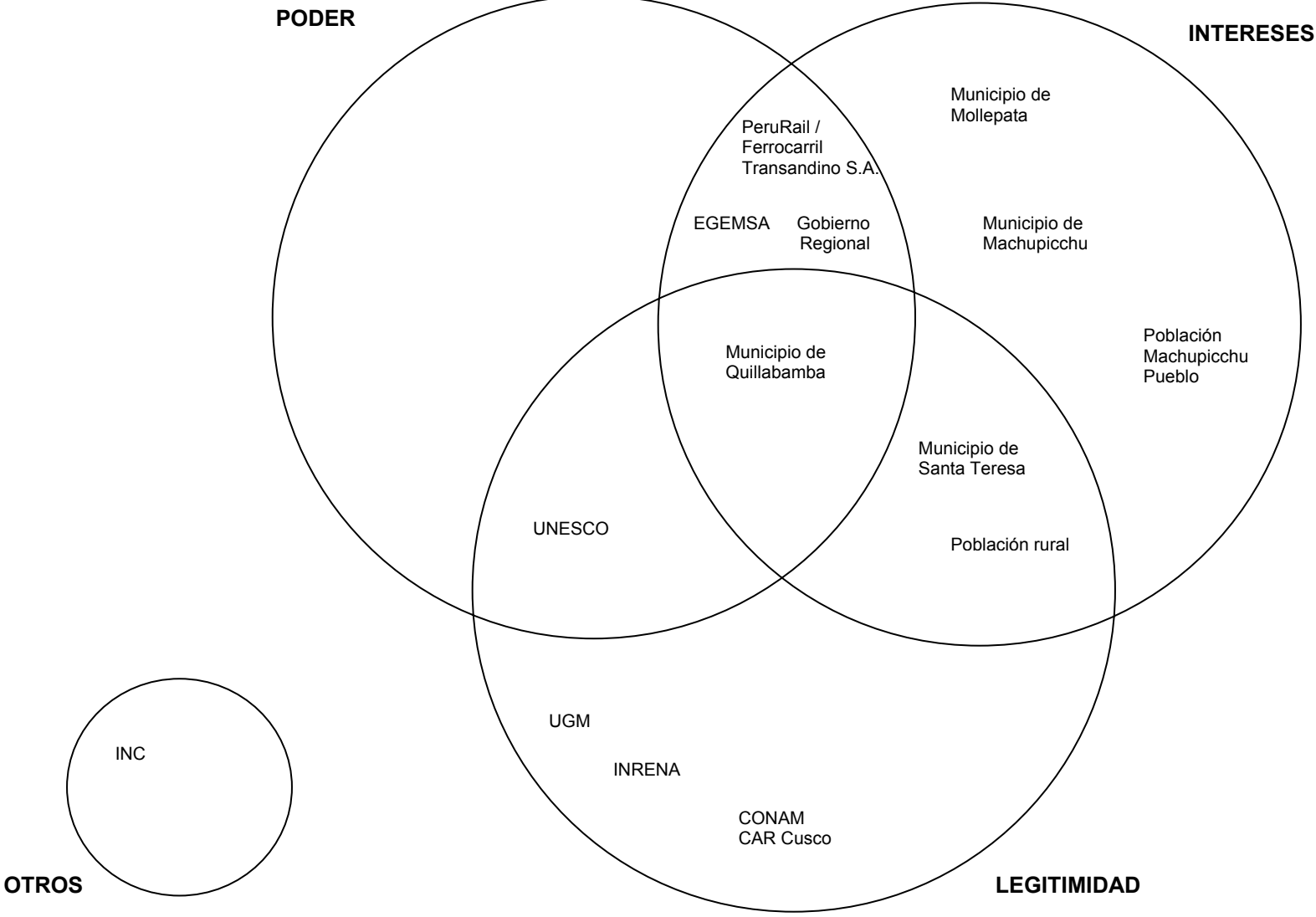
Análisis PIL

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad	Posición en PIL
Gobierno Regional	Primario	2	Beneficio político	A favor de la construcción de la carretera	1	potente
Municipio Sta Teresa	Primario	1	Beneficio político	A favor de la construcción de la carretera	2	vulnerable
Municipio Machupicchu	Primario	0-1	Beneficio político	A favor de la construcción de la carretera	0-1	marginado
Población rural (Productores, SHM, Sta Teresa - La Convención, damificados Aobamba)	Primario	0	Beneficio económico Acceso a mercado	A favor de la construcción de la carretera	2	vulnerable
UGM	Primario	0 - 1	No existe un interés directo en función a una evaluación de costos / beneficios	Opuesto a la construcción de la carretera	1	respetado
INRENA	Primario	1	No existe un interés directo en función a una evaluación de costos / beneficios	Opuesto a la construcción de la carretera	2	respetado
CONAM CAR Cusco	Primario	0	No existe un interés directo en función a una evaluación de costos / beneficios	Opuesto a la construcción de la carretera	2	respetado
EGEMSA	Secundario	2	Beneficio de acceso Mantener ambulantes fuera de la zona	Opuesto a la construcción de la carretera / Propuesta de una alternativa	1	potente

Perurail / Ferrocarril Transandino S.A	Secundario	2	Costo en termino de presión social Mantener monopolio	Opuesto a la construcción de la carretera	0	potente
Población Machupicchu Pueblo	Secundario	0	Beneficios económicos a largo plazo	A favor de la construcción de la carretera	0-1	marginado
INC	Secundario	0	No existe un interés directo en función a una evaluación de costos / beneficios	Opuesto a la construcción de la carretera	1	otros
Municipio de Mollepata	Secundario	0	Beneficios económicos a largo plazo	No expresada	0	marginado
Municipio Quillabamba	Secundario	2	Beneficio político	A favor de la construcción de la carretera	2	dominante
UNESCO	Secundario	2	No existe un interés directo en función a una evaluación de costos / beneficios	Opuesto a la construcción de la carretera	2	influyente

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

En este conflicto, los actores que poseen poder son un organismo institucional, dos representantes del Estado y dos representantes del sector empresarial. Frente al poder económico de las empresas, el Municipio de Quillabamba y el Gobierno Regional tienen un fuerte poder político por encima de los demás sectores estatales, inclusive sobre aquellos actores que tienen directa vinculación con las tareas de conservación de las áreas naturales protegidas. Esta situación responde, entre otras razones, a la ambigüedad en la legislación existente lo cual ocasiona una superposición de funciones.

Intereses

Casi todos los actores en este conflicto tienen un interés directo explicado en términos de costos - beneficios. Cabe resaltar que en el caso de las instituciones como la UGM, el INRENA, la CAR Cusco (CONAM), identificados como *respetados*, y la UNESCO en posición *influyente*, no se les atribuye un interés directo ya que sus intereses en realidad responden al cumplimiento de las funciones de cada una de ellas.

La mayoría de los actores con interés directo en este conflicto tiene una posición a favor de la construcción de la carretera -con excepción de EGEMSA y de Perurail (*actores dominantes*) quienes poseen un poder económico importante que les permite defender su posición opuesta a la construcción de la carretera. Por su parte, EGEMSA propone la ampliación de la vía férrea como alternativa de solución al conflicto.

Legitimidad

En este conflicto en particular destacamos la legitimidad de las instituciones estatales como la UGM el INRENA y la CAR Cusco, identificados como *actores respetados*. Esta legitimidad está basada principalmente en el derecho que les ampara y la responsabilidad que poseen estas instituciones según su función. El Municipio de Quillabamba (*dominante*) y la UNESCO (*influyente*), son los únicos actores con poder que además poseen legitimidad. El Municipio de Santa Teresa así como la población rural defienden su posición a favor de la construcción de la carretera desde una situación vulnerable debido a la poca capacidad de movilizar recursos en el conflicto.

En este análisis, ubicamos pues actores según su nivel de prominencia en las posiciones siguientes: actores *marginados* (Municipio Distrital de Mollepata, Municipio de Machupicchu,

Población de Machupicchu Pueblo), *vulnerables* (Municipio Distrital de Santa Teresa y la población rural), *respetados* (UGM, INRENA y CONAM), *influyente* (UNESCO), *potentes* (Perurail, EGEMSA y el Gobierno Regional), y *dominante* (Municipio de Quillabamba). El INC no es un actor directamente involucrado en este conflicto porque sus funciones no están directamente relacionadas a la protección ambiental del SHM. Sin embargo, debido a la relevancia de su posición, lo ubicamos en la posición de “*otros*”.

En términos generales, el presente caso se bosqueja como un conflicto entre lo local – regional, versus lo nacional – internacional, que defiende su rol de conservación ambiental y cultural. Está sobre la base de la contraposición (no siempre explícita) de dos visiones casi opuestas sobre lo que significa el “desarrollo”.

Conclusiones

Existe una fuerte presión social para la construcción de la carretera, presión que es presentada en este conflicto a través del Gobierno Regional y el Municipio de Quillabamba. Ambos actores poseen poder y están ubicados en las posiciones de *potente* y *dominante* respectivamente. La demanda de estos actores consiste en la posibilidad de un desarrollo local opuesta a un enfoque conservacionista de las instituciones a cargo de la gestión del SHM. En cuanto a la construcción misma de la carretera, la Región tiene una fuerte determinación sobre su posición. Ha impuesto su poder fáctico continuando las obras sin considerar las recomendaciones hechas por el INRENA y el CONAM.

“Es cada vez más importante escoger mecanismos e instituciones nuevos para manejar esos conflictos [por los recursos naturales] y resolverlos de manera productiva en interés de la sustentabilidad a largo plazo y la viabilidad económica a corto plazo”²⁶.

Es posible afirmar que existe un divorcio entre las demandas socioeconómicas de la población y las políticas de conservación de las áreas naturales protegidas. Los actores del sector estatal, que se encuentran lejos de la escena del conflicto, son los que se oponen a la construcción de la carretera. Estos actores, debido al centralismo de la gestión de las instituciones estatales, se encuentran vinculados más a las instituciones nacionales que al escenario del conflicto de las poblaciones locales.

Pese a que los actores de la escena local (rurales y los gobiernos locales) tienen una legitimidad social muy fuerte, aparecen como *actores vulnerables* en este conflicto. Sin embargo, su demanda es apoyada por el Municipio de Quillabamba y el Gobierno Regional, actores con mucho poder en este conflicto.

La gestión y protección de las áreas naturales protegidas en el país ha estado en muchos casos condicionada a fuertes intereses económicos, inclusive la legislación sobre éstas áreas ha llegado a ser eventualmente modificada. Por tanto, el caso descrito nos demuestra claramente cómo el objetivo de protección ambiental puede verse enfrentado de manera flagrante con los objetivos de desarrollo sostenible de las poblaciones marginadas.

²⁶ BUCKLES, Daniel. Cultivar la Paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2000. pp. 281.

Conflicto en torno a la Distribución de Ingresos del Boleto Turístico

“El fin histórico de una descentralización no es secesionista, sino por el contrario unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y reforzar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo”.

Mariátegui, José Carlos. 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana.

Antecedentes

El boleto turístico único permite el ingreso de los visitantes nacionales y extranjeros a los monumentos arquitectónicos y arqueológicos de la cuenca del Vilcanota: La Catedral, Museo del Palacio Municipal, Museo de Sitio del Qoricancha, Santa Catalina, San Blas, Museo Histórico Regional, Museo de Arte Religioso, Sacsahuamán, Quenqo, Tambomachay, Pisac, Ollantaytambo, Chinchero, Tipón y Pikillaqta. La recaudación que genera el boleto turístico es significativa. Las cifras que se tienen por este rubro para los últimos nueve meses así lo confirman: de enero a setiembre se ha recaudado 7'300,000 nuevos soles, producto de la venta de 233,062 boletos.²⁷

El antecedente legal para la creación del boleto turístico es el siguiente: por Resolución Suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros (1978) se conforma un comité de integración del boleto turístico, cuyos beneficios se distribuyen de la siguiente manera: 50% para el Municipio Provincial del Cusco; 30% para el Instituto Nacional de Cultura; 10% para la Dirección Regional de Industria y Turismo; y 10% para Arzobispado del Cusco. Después de ocho años (1986), se integran a este comité los municipios distritales de Pisaq, Ollantaytambo y Chinchero, y se les otorga a cada uno de ellos el 2.08% del total de los ingresos del boleto turístico, que se dedujeron al Municipio de Cusco, INC y DRIT, mas no al Arzobispado.

El derecho a ese porcentaje fue ante todo por la protesta de los tres municipios más que por la buena voluntad del comité de integración del boleto turístico. En febrero del 2003, nuevamente los tres municipios se movilizaron pidiendo una nueva redistribución de los beneficios: exigían la aprobación del Boleto Turístico del Valle Sagrado de los Incas, y que el INC junto con los alcaldes distritales administren los ingresos del Boleto. El pedido específico era que “del 50% que recibía el municipio provincial de Cusco, el 30% fuera para los tres lugares, pues a lo largo de estos años sólo recibían el 2,08%, lo que no significaba

mayor ingreso económico para su respectivo municipio”²⁸. Frente a esta situación el Comité de Servicios Integrados Turístico Cusco (COSITUC) –ente que administra dichos ingresos- convocó a una reunión de emergencia en el mes de marzo de este año, llegando a un acuerdo calificado por la prensa como “un final feliz”. La promesa del COSITUC era ceder el 11.5% de la recaudación total del boleto turístico, el cual será distribuido equitativamente entre los tres distritos. Eso significaba que a cada municipio le correspondía el 3.8%. En resumen, en los dos casos de aumento, los resultados se logran a través de protestas y marchas. Esta estrategia parece ser la más efectiva para obtener los aumentos esperados.

No obstante, el detonante de mayor gravitación fue el paro del 14 de agosto del 2003. En dicho paro se exige nuevamente la redistribución del boleto turístico afirmando que “los fondos captados por concepto del Boleto Turístico aún no cubren las expectativas de desarrollo de la ciudadanía, y los distritos de la provincia deberían también ser beneficiarias de esta bondad que generan los monumentos de Ollantaytambo, Chinchero y Machupicchu”²⁹. El tema de fondo puesto sobre el tapete por este suceso político fue la actividad turística en todas sus dimensiones en la cuenca del Vilcanota. Este es el conflicto que repercute y genera contradicciones sociales en varios escenarios.

Más recientemente, en el escenario local surge un nuevo actor: el congresista Manuel Figueroa (APRA). Este plantea una nueva propuesta sobre el Boleto Turístico y una repartición más equitativa, la cual fue presentada a los miembros del COSITUC, al Alcalde de Cusco, al Director del INC, al Arzobispado y a los alcaldes del Valle Sagrado. Dicho proyecto propone que del 100% recaudado, el 30% sea para el INC, 30% para los municipios distritales, 20% para la municipalidad provincial, 10% para el Arzobispado y 10% para la DRIT. Además, plantea pedir cuentas sobre la manera de cómo se invierten estos fondos a través de auditorías permanentes.³⁰ Este conflicto, en la actualidad se ha trasladado del escenario local al Congreso de la República, donde se esperan decisiones importantes y soluciones inmediatas, con la participación de actores políticos de la escena nacional.

²⁷ Es útil precisar que más del 90% de esta recaudación proviene de visitantes extranjeros.

²⁸ www.infocusco.com, del 12 de febrero del 2003: notas especiales de Cusco.

²⁹ Pronunciamiento de La Municipalidad de Ollantaytambo, 12 de agosto del 2003.

³⁰ Diario El Comercio Cusco, del 13 de setiembre del 2003.

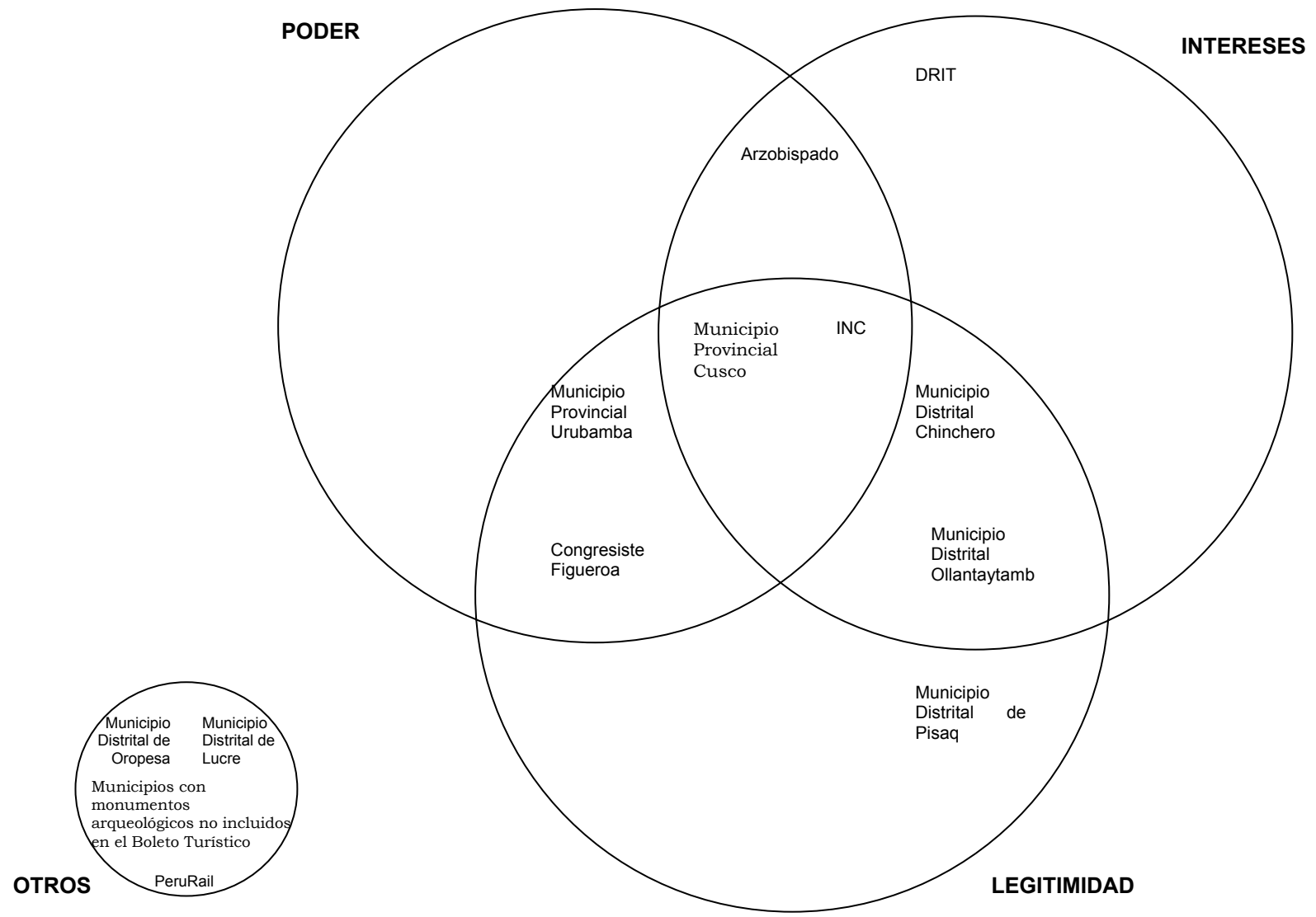
Análisis PIL del conflicto

Matriz PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
Municipio Provincial Cusco	Primario	2	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: costo económico	Mantener el status quo	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	dominante
INC	Primario	2	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: costo económico	Mantener el status quo	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	dominante
DRIT	Primario	1	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: costo económico	Mantener el status quo	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	marginado
Municipio Distrital de Chinchero	Primario	1	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: beneficio económico	Crear un nuevo Boleto Turístico para el Valle Sagrado	$(1 \times 2) + (2 \times 2) = 6$	vulnerable
Municipio Distrital de Ollantaytambo (provincia Urubamba)	Primario	1	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: beneficio económico	Crear un nuevo Boleto Turístico para el Valle Sagrado	$(1 \times 2) + (2 \times 2) = 6$	vulnerable
Municipio Distrital de Písaq (provincia de Calca)	Primario	1	Contar con ingresos económicos. Un cambio en la distribución no lo afectaría: ni costo ni beneficio	Mantener el status quo	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
Municipio Provincial Urubamba	Primario	1	Establecer buenas relaciones con los municipios Distritales: beneficio político - indirecto	Respaldo a las demandas de los municipios Distritales. Crear un nuevo Boleto Turístico para el Valle Sagrado	$(1 \times 2) + (2 \times 2) = 6$	influyente

Municipio Distrital de Oropesa	Primario	0	No interés directo	No reclaman	0	otros
Municipio Distrital de Lucre	Primario	0	No interés directo	No reclaman	0	otros
Municipios que cuentan con monumentos arqueológicos que no están incluidos en el Boleto Turístico	Primario	0	No interés directo	No cobran por el acceso en la actualidad pero intención de cobrar en el futuro	0	otros
Arzobispado	Secundario	2	Contar con ingresos económicos. En la medida que cambie la distribución de los ingresos del Boleto Turístico: costo económico	Mantener el status quo de su 5% - no expresa su posición	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	potente
Congreista Figueroa	Secundario	2	Beneficio político para apoyar al Municipio Provincial de Urubamba	Propuesta de ley para incrementar el Boleto Turístico y redistribuir sus ingresos	$(2 \times 2) + (1 \times 1) = 5$	influyente
Perurail	Secundario	0	interés indirecto			otros

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

Son cinco los actores que poseen poder en este conflicto. Los actores más poderosos son el Arzobispado en posición potente, y el Municipio Provincial de Cusco junto con el INC en posición *dominante*, teniendo todos ellos la misma demanda en el conflicto: mantener el status quo.

Con excepción del Municipio Provincial de Urubamba, que cuenta con una fuerte capacidad de movilización social, el poder de los actores en este conflicto se concentra en recursos legales y/o económicos. Por ejemplo, el poder del representante del Congreso de la República (Figueroa), que aparece como *influyente*, se expresa en la reciente propuesta de ley sobre la reestructuración del Boleto Turístico y una repartición más equitativa presentada ante el COCITUC en el mes de Setiembre del presente año (2003).

Intereses

Entre los Municipios Distritales con interés directo en el conflicto aparecen el Municipio Distrital de Chinchero y el Municipio Distrital de Ollantaytambo. En ambos casos los intereses de los actores se explican en términos de beneficios económicos que serían generados por la creación de un nuevo boleto turístico para el Valle Sagrado. Por su parte, el Municipio Provincial del Cusco ubicado en posición *dominante*, posee interés en mantener los ingresos que recibe del boleto turístico. De hecho, una redistribución de los ingresos recaudados por el actual boleto turístico implicaría una disminución en las ganancias de los actuales beneficiarios del mismo (Municipio Provincial del Cusco, INC, DRIT y el Arzobispado).

Legitimidad

El Municipio Distrital de Písaq, identificado como *respetado*, es el único actor que sólo posee legitimidad en el conflicto. El representante del Congreso (Figueroa), el Arzobispado y la DRIT son los actores que no poseen legitimidad en este conflicto, debido a la falta de determinación a defender sus derechos económicos en el boleto turístico. En el caso del Arzobispado, la falta de determinación se explica por el poder simbólico fáctico que posee esta institución, el cual le permite tener seguridad frente a su posición.

Entre los actores que no están directamente involucrados, pero cuya posición es relevante en el conflicto se ubican los municipios que cuentan con monumentos arqueológicos no

integrados al boleto turístico y los municipios Distritales de Oropesa y de Lucre. Cabe resaltar la participación de Perurail, quien a pesar de ser un actor secundario sin interés directo en el conflicto, interviene generalmente como apoyo a los actores cuyo objetivo es mantener el status quo.

Como resultado de este análisis, ubicamos a los actores en las siguientes posiciones según su nivel de prominencia: actor *marginado* (DRIT) actores *vulnerables* (Municipio Distrital de Chinchero y Municipio Distrital de Ollantaytambo), *respetado* (Municipio Distrital de Písaq), *influyentes* (Municipio Provincial de Urubamba y el Congresista Figueroa), *potente* (Arzobispado), y *dominantes* (Municipio Provincial del Cusco y el INC).

Conclusiones

Este conflicto muestra la situación de los gobiernos regionales y locales frente al centralismo político que caracteriza el funcionamiento de las principales instituciones en el país. Inmersos dentro de un proceso de descentralización nacional que aún no se define claramente en la práctica, conflictos como éste evidencian la precariedad de espacios de concertación para incorporar las demandas locales en un sistema caracterizado por una marcada asimetría de poder.

El Municipio Provincial del Cusco, el INC y la Iglesia tienen una posición *dominante* debido a su poder económico y legal existente. Esto se manifiesta en los vínculos y relaciones que poseen a nivel local, regional y nacional. A nivel institucional, se atribuye a estos actores la protección y conservación del patrimonio histórico y cultural; en tal sentido, les asiste todo el derecho, la legitimidad y el interés para asumir un status dominante.

Los Municipios Distritales de Ollantaytambo y Chinchero se identifican como *vulnerables* porque no cuentan con el poder suficiente para realizar modificaciones sustanciales con respecto a la distribución de los ingresos del Boleto Turístico. Sin embargo, estos actores apelan a la legitimidad social y utilizan su capacidad de movilización para establecer negociaciones y defender su posición en el conflicto. El interés político del Municipio Provincial de Urubamba resulta necesario para que estos actores consoliden su posición y logren cierto poder para enfrentar a las instituciones dominantes y potentes.

Según los intereses y posiciones de los actores en este conflicto, se pueden identificar posibles alianzas entre ellos, aún no definidas en la práctica. Eventualmente el Municipio de

Urubamba podría contar como recurso político con el representante del Congreso (Figuroa) en función de alcanzar beneficios económico y/o políticos para contrapesar en el conflicto. La propuesta del Boleto Turístico Provincial del Valle Sagrado podría fortalecerse a través de una alianza estratégica entre las provincias de Calca y Urubamba.

Este conflicto proyecta una situación en escalada, con una intensidad cada vez más fuerte, involucrando una mayor cantidad de actores cuyo interés indirecto puede consolidarse a través de alianzas estratégicas con los actores primarios.

Frente a la demanda de los gobiernos locales y regional, cabe resaltar que la descentralización por sí sola no es sinónimo de desarrollo. Debe complementarse con una serie de medidas económicas, sociales y culturales. Un proceso eficiente de descentralización debe seguir ciertos pasos concretos que aseguren a largo plazo una eficiente administración del Estado, por ejemplo resulta indispensable contar con un país totalmente comunicado, situación que en el Perú no existe en la realidad. Es necesario además, el desarrollo de ciudades intermedias que puedan convertirse en núcleos verdaderos de cohesión de regiones económicamente aisladas.

Una descentralización del poder político y administrativo podría colocar a los administradores y a los políticos en una débil posición frente al potente poder económico.

El Proceso de Saneamiento Físico y Legal del SHM: Conflictos para su Implementación

Antecedentes

Tanto el contenido del Plan Maestro del SHM y los resultados del Taller de Visionamiento del SHM definidos en 1998 además del análisis de las entrevistas durante el presente estudio, permiten establecer una línea de base para identificar los principales conflictos vinculados al saneamiento físico y legal del santuario. En tal virtud, entre las amenazas y debilidades relativas a este proceso, y aún vigentes en 2003, se aprecia que no existe una política decidida de ordenamiento territorial para el SHM. Este no cuenta con suficientes instrumentos de planificación, lo cual se traduce en la falta de zonificación y mal uso de sus espacios.

La Estrategia para la Conservación y Gestión del SHM aprobada en el Plan Maestro del SHM es la llamada a contrarrestar estas debilidades y amenazas. Ha previsto entre sus resultados esperados al 2008 que se haya “conducido y concluido un programa de ordenamiento territorial y acondicionamiento” así como se haya “realizado el saneamiento físico y legal del SHM”³¹. Han transcurrido cinco años desde la aprobación del Plan Maestro del SHM y ciertamente los resultados esperados no han sido alcanzados. Actualmente para la implementación de un proceso de saneamiento físico y legal en el SHM sobresalen conflictos en dos ámbitos. Conflictos en la zona de uso especial del SHM, en la cual se aprecian conflictos territoriales tanto en el área urbana como en el área rural. Y conflictos territoriales debido a las propuestas de ampliación de la zona de amortiguamiento del SHM.

Conflictos territoriales en el área urbana del SHM

La principal zona urbana del SHM está definida por el espacio que ocupa Machupicchu Pueblo, en la cual se aprecia un proceso constante de ocupación desordenada. Esta situación se explica por el continuo y caótico incremento poblacional que se da en las microcuencas de los ríos Aguas Calientes y Alcamayo, en las cuales se localiza el poblado de Machupicchu. El proceso de ocupación se agrava crecientemente, puesto que no hay una visión integral del SHM como área natural protegida por el Estado, y en particular de estas cuencas como zonas de alto riesgo de desastres naturales.

³¹ INRENA; INC; CTAR-Cusco. 1998. pp. 23-24.

Actualmente, las zonas de uso especial del SHM (áreas urbanas y rurales) no cuentan con suficientes instrumentos de planificación. Tanto los problemas de definición de los derechos de propiedad en el área urbana y rural del SHM como el poco conocimiento y la falta de claridad sobre la titularidad de los predios al interior del santuario, son la fuente de los conflictos vinculados al proceso de saneamiento físico y legal. A esto se agrega además los problemas relativos a la gestión de los elementos arquitectónicos discordantes con el paisaje natural y cultural existentes en Machupicchu pueblo.

Tanto la falta de delimitación precisa del área urbana y del área de expansión de Machupicchu Pueblo como el desarrollo urbano desordenado son pues las principales causas del conflicto objeto de análisis. Entre los factores “detonantes” de este conflicto destacan los intentos de control y de limitación de la ocupación urbana, rural y comercial en el SHM, tales como las propuestas del Plan de Ordenamiento Urbano coordinado por el Programa Machupicchu y aprobado por la Municipalidad de este distrito, mediante el acuerdo municipal Nro 06-CM-HMDM-2000.

Este Plan está orientado a la implementación de un proceso de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano en Machupicchu Pueblo. No obstante, en el momento presente, esta propuesta no está aceptada por el actual Gobierno Municipal del distrito de Machupicchu : *“este plan ha tenido serias resistencias en la población, sus propuestas no han sido las más pertinentes para el pueblo. El municipio ha hecho un taller para la elaboración de un nuevo plan estratégico del distrito de Machupicchu, que próximamente será aprobado”* (CBC 2003: Entrevistas Municipio Distrital de Machupicchu).

Concluyentemente, en Machupicchu Pueblo la gran mayoría de los pobladores no cuentan con títulos de propiedad y planos catastrales que acrediten y les otorguen seguridad jurídica sobre los predios urbanos que vienen conduciendo (viviendas, hoteles, restaurantes, entre otros). Como producto de esta coyuntura se aprecia una diversidad de situaciones conflictivas a falta de un proceso de saneamiento físico y legal.

Conflictos territoriales en el área rural del SHM

Los pobladores rurales (campesinos y ex hacendados) ubicados en el SHM no son ajenos a este problema: no cuentan con un respaldo legal que garantice sus derechos sobre los territorios que ocupan. Los problemas actuales relativos a la definición de los derechos de propiedad sobre las tierras de carácter privado o comunal en el ámbito rural del SHM se remontan a los inicios de la Reforma Agraria en 1969.

Actualmente en el SHM no existen oficialmente comunidades campesinas reconocidas con personería jurídica. Asimismo los grupos campesinos que habitan en el santuario no gozan de este reconocimiento (CBC. 2003. Padrón de Comunidades Campesinas del Cusco). Los exhacendados localizados otrora en los territorios actuales del SHM, en virtud de las derogaciones de los dispositivos legales de la Reforma Agraria, han iniciado procesos judiciales para la definición de su situación legal. Entre otros, en este contexto se encuentran los fundos de Qquente y Santa Rita de Qquente.³²

Concluyentemente, se aprecia que tanto los agricultores organizados en grupos de campesinos como los exhacendados inmersos en los conflictos territoriales en el SHM son dos grupos de actores que demandan la implementación y la definición de un proceso de saneamiento físico y legal en el ámbito rural del SHM.

Conflictos territoriales vinculados a la ampliación de los límites del SHM

De los resultados esperados de la implementación del Plan Maestro del SHM para el 2008 se prevé la ampliación de los límites de la zona de amortiguamiento del SHM en más de 18,000 Has. También se prevé la definición de áreas protegidas complementarias en la cuenca del Urubamba. En virtud del trabajo de campo realizado en el presente estudio, se deduce que estas propuestas son fuentes potenciales de nuevos conflictos territoriales. Tanto pobladores como representantes municipales manifiestan su preocupación al respecto, puesto que a la fecha aún *“no hay una visión integral del SHM ni de sus límites”* situación que se agrava dado que *“no existe una política decidida de ordenamiento territorial para el SHM”*³³.

³² Una presentación detallada de los aspectos legales relativos de los conflictos territoriales en el área rural del SHM se encuentra en el “Diagnóstico Participativo del Sector Rural del Santuario Histórico de Machupicchu – SHM” (CBC 2001).

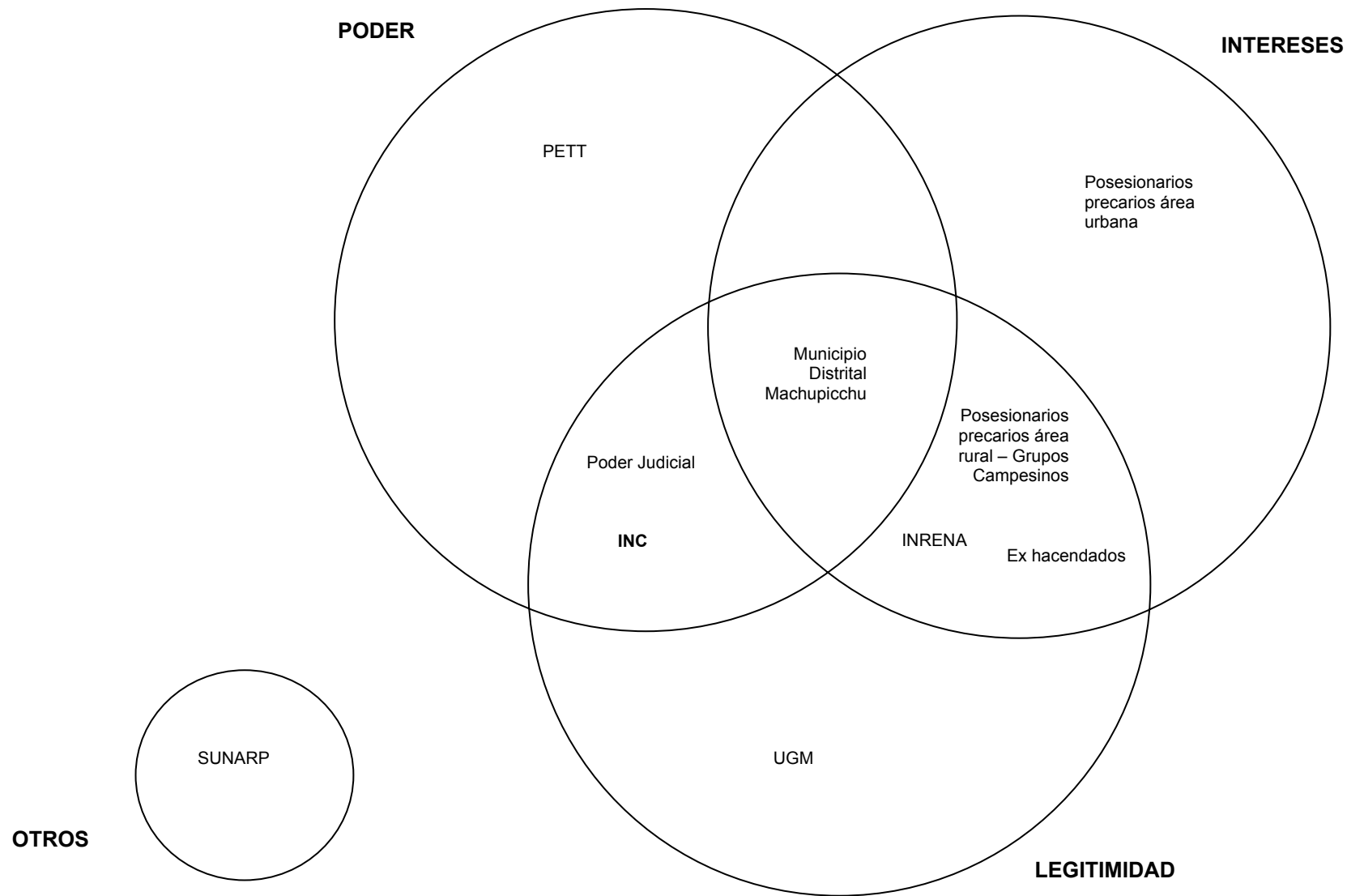
³³ INRENA; INC; CTAR Cusco. 1998. pp. 19.

Análisis PIL del conflicto

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
Municipio Distrital Machupicchu	Primario	2	No tienen voluntad política para un saneamiento físico legal (SFL). Beneficios económicos y beneficios políticos	Opone al plan de ordenamiento urbano (PROFONAMPE - Programa Machupicchu)	$(0 \times 2) + (2 \times 2) = 4$	dominante
Posesionarios precarios área urbana	Primario	0	Que no se implemente el SFL - Costo económico	Que no se implemente el SFL	$(0 \times 2) + (2 \times 0) = 0$	marginado
Posesionarios precarios área rural - Grupos Campesinos	Primario	0	Continuar sus actividades agropecuarias y turísticas - Beneficios económicos - seguridad jurídica	Definir su estatus de posesionarios - seguridad jurídica	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	vulnerable
UGM	Primario	1	-	implementación del PM-SHM un proceso de SFL	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
INC	Primario	2	-	Implementación del SFL	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	influyente
INRENA	Primario	1	Reconocimiento de su autoridad	Implementación del SFL	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	vulnerable
Ex hacendados	Primario	1	SFL a la brevedad posible. Beneficio o costo económico	Indemnización importante	$(1 \times 2) + (2 \times 2) = 6$	vulnerable
PETT Ministerio Agricultura	Secundario	2	-	Implementación del SFL	$(2 \times 0) + (2 \times 0) = 0$	durmiente
SUNARP	Secundario	0	-	-	$(2 \times 0) + (2 \times 0) = 0$	otros
Poder judicial	Secundario	2	-	aún no tiene posición	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	influyente

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

Del análisis del esquema precedente se aprecia que tienen poder el Municipio Distrital de Machupicchu, el PETT, el INC y el Poder judicial. El Municipio Distrital de Machupicchu, actor *dominante*, impone un poder fáctico sobre los actores involucrados en este conflicto. Esta situación se traduce, por ejemplo, en el hecho que este se opone a la implementación del Plan de Ordenamiento Urbano propuesto por el PROFONAMPE y el Programa Machupicchu. El PETT y el Poder judicial son actores con poder institucional y legal para la concretización de los procesos saneamiento legal. No obstante el PETT es un actor *durmiente* puesto que no tiene interés en términos de costos y beneficios ni legitimidad por falta de determinación para cumplir con su responsabilidad.

Intereses

A excepción del INRENA (actor *vulnerable* que tiene intereses institucionales en el reconocimiento de su autoridad) todos los otros actores con intereses en este conflicto están involucrados a favor (*poseesionarios precarios del área rural y ex hacendados*) o en contra (*Municipio distrital de Machupicchu y poseesionarios precarios del área urbana*) de la implementación de un proceso de saneamiento físico y legal en el SHM. Sus posiciones responden a razones fundamentalmente económicas.

Legitimidad

La UGM, el INRENA, el INC, el Poder Judicial, el Municipio de Machupicchu y los poseesionarios precarios del ámbito rural del SHM gozan de legitimidad en este conflicto. La falta de legitimidad de los pobladores urbanos del SHM -poseesionarios precarios- se explica por el hecho que éstos están opuestos a la implementación de un proceso de saneamiento físico y legal en el santuario. En el caso del PETT la falta de determinación para la implementación del proceso en mención hace que éste no tenga legitimidad en esta situación conflictiva en particular.

El análisis de prominencia de los actores involucrados en el conflicto permite identificar siete tipos de actores. Un actor *dominante* (Municipio de Machupicchu), un actor *durmiente* (PETT), dos actores *influyentes* (Poder judicial e INC), un actor *respetado* (INC), tres actores *vulnerables* (INRENA, poseesionarios precarios del ámbito rural del SHM y ex hacendados) y un actor *marginado* (los poseesionarios precarios del ámbito urbano del SHM). Se aprecia la

ausencia de actores *potentes* y la presencia de un actor indirectamente involucrado en el conflicto (SUNARP).

Conclusiones

Fruto del proceso de análisis de los conflictos para la implementación de un proceso de saneamiento físico y legal en el ámbito del SHM se arriba a las siguientes conclusiones:

No se evidencia un enfrentamiento directo entre los actores primarios involucrados. Sin embargo, se aprecian relaciones *asimétricas* entre los actores, donde el actor dominante - el Municipio de Machupicchu - juega un rol determinante con el poder fáctico que detenta. La falta de voluntad política de este actor paraliza e impide las propuestas para el establecimiento de un proceso de saneamiento físico y legal. Un ejemplo flagrante de este hecho es su oposición a la implementación del Plan de Ordenamiento Urbano de Machupicchu Pueblo elaborado por Programa Machupicchu - PROFONANPE y aceptado por la gestión municipal anterior. En este contexto, si bien el poder judicial y el INC son actores influyentes y legítimos con una posición a favor de la implementación de un proceso de saneamiento físico y legal en el SHM, su falta de interés en este conflicto hace que las posibilidades para la implementación de este proceso no se vislumbren al corto o mediano plazo.

Una posición similar se aprecia en el caso del PETT, consecuentemente la situación estática de este conflicto se consolida. Complementa este panorama el hecho que la UGM - actor respetado e igualmente a favor de la implementación del proceso en mención- no cuenta con el poder necesario ni el interés directo (costo/beneficio) para la promoción de un proceso de saneamiento físico y legal en el SHM. Paradójicamente, esta institución es la llamada a promover el proceso en mención, no obstante dada su fragilidad institucional no lo realiza.

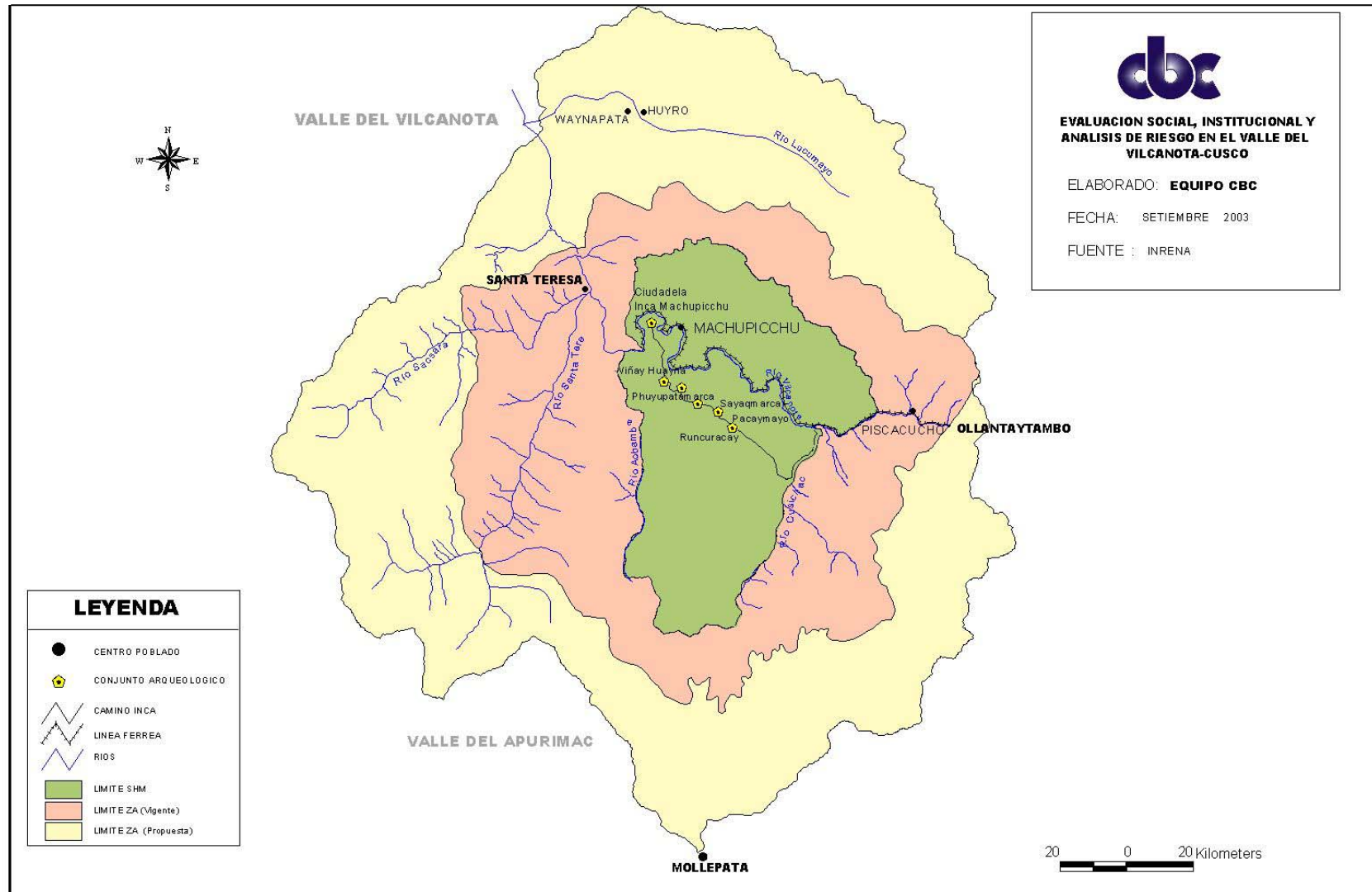
En el ámbito rural tanto los posesionarios precarios del SHM - grupos campesinos - como los ex hacendados han manifestado un gran interés para la definición de su estatus jurídico como posesionarios o potenciales propietarios. También expresan su interés en el saneamiento físico de los predios rurales a los cuales están vinculados. Estas posiciones se explican por la seguridad jurídica que obtendrían los primeros y los beneficios económicos potenciales que conseguirían ambos actores. No obstante, dado que no existe una política de ordenamiento territorial en el SHM, éstos son actores *vulnerables* en la presente situación conflictiva. En consecuencia, los pobladores rurales del SHM están en situación

precaria para el ejercicio de sus derechos o atributos de propiedad. En este contexto, es el poder judicial quien en última instancia definirá la situación legal de los ex-hacendados involucrados en los conflictos territoriales existentes en el SHM.

Un actor *vulnerable* en esta coyuntura conflictiva lo es también el INRENA. Este organismo se ve seriamente afectado en el ejercicio y en el cumplimiento de sus funciones y objetivos de conservación y protección del SHM.

Finalmente la disolución de la situación conflictiva descrita depende en gran parte de la voluntad política del Municipio Distrital de Machupicchu. Este es el llamado a promover un proceso de saneamiento físico y legal en los ámbitos no sólo urbano sino también rural. Lastimosamente este actor, por intereses políticos populistas, está lejos de promover tal proceso.

MAPA N° 3: S.H.M. Y ZONA DE AMORTIGUAMIENTO



Conflicto Institucional y Gobernanca del Santuario Histórico de Machupicchu

Fundamentando sus observaciones en seis estudios de caso (Ecuador, Honduras, Sudán, las Filipinas, Laos e Indonesia), Jacqueline Ashby concluye que los conflictos son una *“característica normal de la gestión de recursos naturales”*³⁴. El Santuario Histórico de Machupicchu (SHM) no es una excepción a la regla y concentra numerosos conflictos de diversa naturaleza, pero sobre todo institucionales. Las contradicciones y fuerzas antagónicas internas de la Unidad de Gestión de Machupicchu (UGM) simbolizan este esquema conflictivo y contraproducente para una gobernanca³⁵ efectiva del SHM. Según Le Galès, la gobernanca puede definirse como *“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos”*³⁶.

Antecedentes

Mediante el Decreto Supremo 023-99-AG del 08 de Junio de 1999 (publicado el 09 de Julio de 1999) se crea la Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machupicchu. La UGM está dirigida por un Comité Directivo originalmente conformado por el Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Director Nacional del Instituto Nacional de la Cultura (INC). Desde Mayo del 2001, el Presidente del Gobierno Regional de Cusco y el Vice Ministro de Turismo han integrado este Comité Directivo.

Además, la UGM cuenta con el apoyo de un Comité de Gestión integrado por representantes de los sectores público y privado³⁷, según lo establecido por la Ley de Areas Naturales Protegidas y con el fin de contribuir en la aplicación de las estrategias establecidas en el Plan Maestro del SHM y su Plan Operativo Anual. Finalmente, existe una Gerencia Técnica dependiente del Comité Directivo y encargada de dirigir y supervisar las actividades determinadas en el Plan Maestro del Santuario Histórico de Machupicchu 1998-2008.

³⁴ Citado en EBERLEE John, *Enfoques alternativos con respecto a la gestión de recursos naturales*, International Development Research Center (IDRC), 1998 <http://www.idrc.ca/books/reports/1998/38-01s.html>.

³⁵ Desde su aparición a los finales de los años 1980, el concepto de gobernanca, concepto vecino pero distinto de gobernabilidad, ha evolucionado especialmente para integrar las problemáticas relativas al fenómeno de la globalización. Es una expresión polisémica que abarca varias definiciones y lógicas, refiriéndose a una manera de abordar lo político, más allá de la esfera estatal.

³⁶ LE GALÈS, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N° 1, febrero 1995, pp 62.

³⁷ Los miembros son los siguientes: Municipalidad Distrital de Machupicchu, Municipalidad Provincial de Urubamba, INC-Cusco, INRENA-Cusco, Ministerio de Industria y Turismo (DRIT), UNSAAC, APTAE y Consettur.

El objetivo general de la UGM es garantizar la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y el uso científico turístico y recreativo adecuados de los monumentos arqueológicos, valores culturales y del entorno natural y paisajístico del SHM. Sus funciones, más facilitadoras que directivas, se inscriben en un nuevo paradigma institucional que reconoce la necesidad de crear nuevas entidades de coordinación en la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, aunque exista un marco legal para el manejo de los recursos culturales y naturales del SHM, las políticas siguen alteradas en su implementación. La falta de poder de imposición, voluntad política, personal capacitado y recursos organizacionales, y las incompatibilidades de intereses a diferentes niveles (entre instituciones centrales y descentralizadas, entre instituciones de mismo rango pero de competencia diferente – INRENA e INC – y entre las instituciones conservacionistas y los usuarios de los recursos naturales y culturales) constituyen obstáculos a la “buena gobernanza”³⁸ del SHM.

Las percepciones de cada institución (UGM, INRENA e INC) sobre su rol, sus funciones y ámbito de intervención están en la base de los conflictos en la gestión institucional del SHM por la UGM. De hecho, existe una confusión en la definición, o más bien en la interpretación de las funciones que deben asumir cada una de estas instituciones. Además, la UGM enfrenta obstáculos para el cumplimiento de su misión de coordinación por falta de autonomía, a pesar de las recomendaciones emitidas por la UNESCO. En efecto, los recursos financieros de la UGM provienen exclusivamente y alternativamente del INRENA y del INC.

38 Hoy en día, la “buena gobernanza” constituye una temática recurrente en los programas de las organizaciones internacionales o agencias de las Naciones Unidas, pero cada una se ha dotado de su propia definición. Por ejemplo: El Banco Mundial enfoca el concepto en la gestión de la administración pública, el desarrollo institucional, el marco jurídico, la transparencia y la información; El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relaciona la gobernanza con el desarrollo humano sustentable. La Unión Europea insiste sobre los derechos humanos, las libertades fundamentales y el respeto de los principios democráticos.

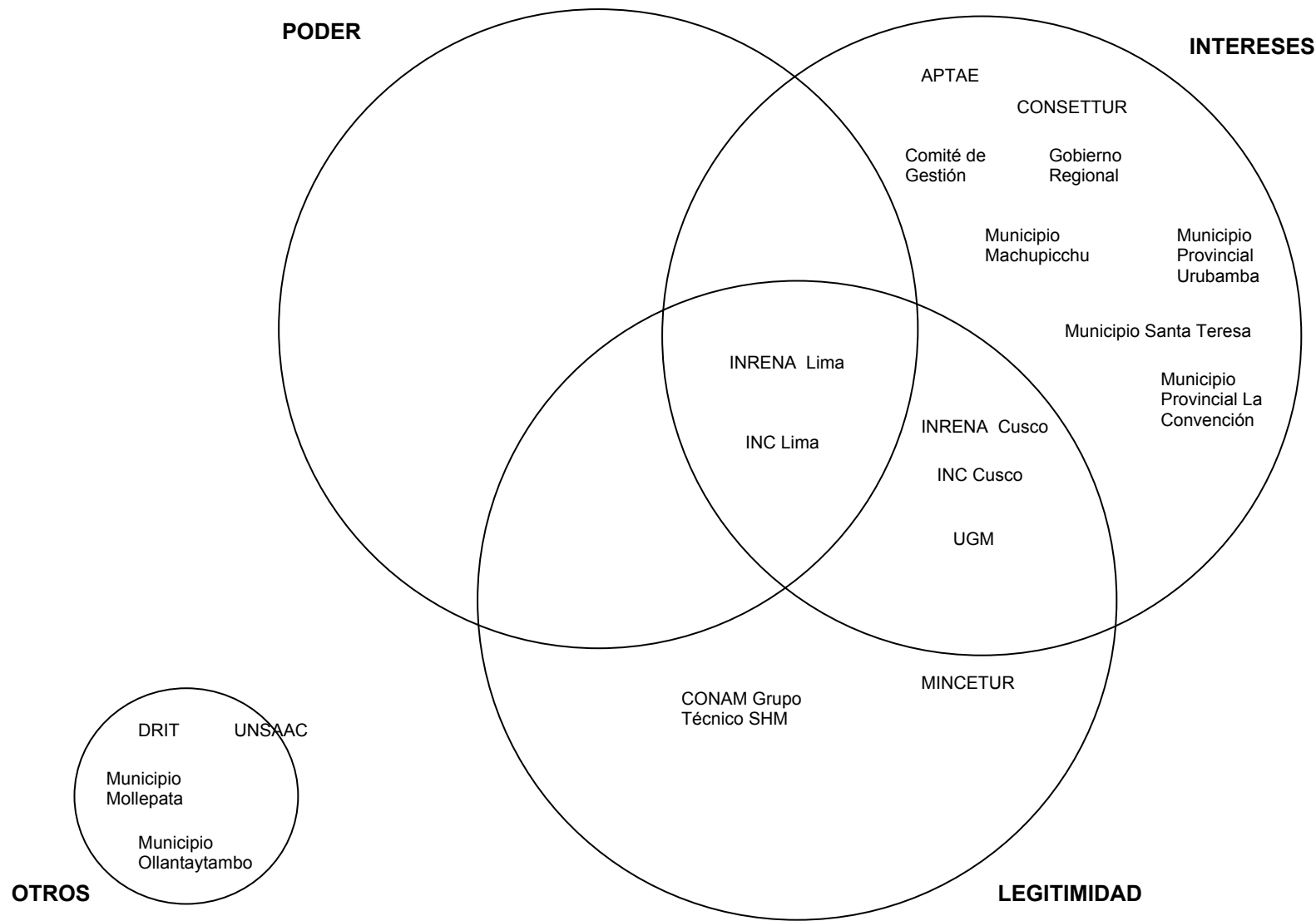
Análisis PIL

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
UGM	Primario	0	Institucionalización de la UGM - autonomía	UGM en autoridad autónoma	(2x2)+(2x2) 8	vulnerable
INC Lima	Primario	2	Costo económico político- Mantener su el centralismo en la ejecución de sus actividades de conservación del Patrimonio Cultural	Mantener su centralismo en la ejecución de sus actividades de conservación del patrimonio cultural	(1x2)+(2x2) 6	dominante
Gobierno Regional	Primario	1	Beneficios políticos - administración regional del santuario	Gestión regional de la UGM - SHM	(1x2)+(0x2) 2	marginado
INRENA Lima	Primario	2	Fortalecer su autonomía en la ejecución de sus actividades de conservación del Patrimonio Natural del SHM	Fortalecer su Autonomía en la ejecución de sus actividades de conservación del Patrimonio Natural del SHM	(2x1)+(2x1) 4	dominante
MINCETUR	Primario	1	Contar con interlocutores "confiables" para la gestión de los servicios turísticos -indirecto	-	(0x1)+(0x1) 0	vulnerable
Municipio Machupicchu	Primario	1	Que la UGM no intervenga en la gestión municipal de Machupicchu	Formular nuevo plan de desarrollo	(0x2)+(0x2) 0	marginado
INC Cusco	Primario	1	Costo económico político- autonomía en la ejecución de sus actividades de conservación del Patrimonio Cultural	Autonomía en la ejecución de sus actividades de conservación del Patrimonio Cultural	(1x1)+(1x1) 2	vulnerable
INRENA Cusco	Primario	1	Fortalecer su institucionalidad frente a INC	Que la UGM cumpla con sus funciones	(2x1)+(2x1) 4	vulnerable
Comité de Gestión	Secundario	0	Institucionalización del Comité de Gestión		(2x0)+(2x0) 0	marginado
APTAE	Secundario	0	No interferencia de la UGM en sus actividades		(0x1)+(0x1) 0	marginado
CONSETTUR	Secundario	0	No interferencia de la UGM en sus actividades		0	marginado

DRIT	Secundario	0	-	Descentralizar la gestión de la UGM	(1x1)+(0x1) 1	otros
UNSAAC	Secundario	0	-	Implementación del Plan Maestro SHM	(1x0)+(1x0) 0	otros
Municipio de Santa Teresa	Secundario	0	Construcción de la carretera Santa Teresa - Central Hidroeléctrica Machupicchu	En contra de la aplicación del Plan Maestro SHM	(0x1)+(0x1) 0	marginado
Municipio de Mollepata	Secundario	0	-	-	(0x0)+(0x0) 0	otros
Municipio de Ollantaytambo	Secundario	0	-	-	(0x0)+(0x0) 0	otros
Municipio Provincial Urubamba	Secundario	1	Beneficio político (Municipio jugaría un rol más importante en la gestión de la zona de amortiguamiento del SHM - turismo)	A favor de la aplicación del Plan Maestro SHM	(1x1)+(0x1) 1	marginado
Municipio Provincial La Convención	Secundario	0	Costo económico - interés en la carretera Quillabamba - Cusco (por el Santuario)	No al PM - SHM	(0x1)+(0x1) 0	marginado
CONAM Grupo Técnico SHM	Secundario	1	-	Contribuir a la gestión integral del SHM - función de la UGM	(2x2)+(1x2) 6	respetado

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

En este esquema se aprecia que sólo los actores dominantes, es decir las instituciones centrales del Estado (INRENA Lima e INC Lima), tienen poder. Esta distribución del poder es una expresión del centralismo del sistema institucional peruano. Las instituciones centrales desean conservar o aún fortalecer su autonomía en la ejecución de sus actividades de conservación del patrimonio cultural y natural del SHM. Frente a esta concentración de poder combinada a una falta de voluntad política de cooperar por parte de estas instituciones, la UGM no dispone de recursos adecuados para cumplir con su misión de coordinación. Esta situación se grafica en la posición *vulnerable* que ocupa la UGM.

Intereses

Se observa en el gráfico PIL una constelación de actores - la mayoría en posición marginada - con intereses en la gestión institucional del SHM. Sólo el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) no está afectado por este conflicto. A los intereses de las instituciones centrales (INC e INRENA), se oponen los intereses de la UGM definidos en términos de institucionalización y autonomía. La mayoría de los actores tienen objetivos incompatibles con la implementación del Plan Maestro del SHM, por tanto, la UGM se encuentra en una posición aislada. De esta manera, los intereses del Municipio Distrital de Santa Teresa en referencia a la construcción de la carretera hasta la Central Hidroeléctrica de Machupicchu contrastan con los objetivos del Plan Maestro; el actual Municipio Distrital de Machupicchu claramente adopta posiciones antagonistas a los objetivos de la UGM (una muestra de eso es su rechazo a la aplicación del Plan de Ordenamiento Urbano del Poblado de Machupicchu); APTAE (Asociación Peruana de Turismo de Aventura y Ecoturismo) no quiere que la UGM interfiera en sus actividades. Estos varios intereses que compiten entre sí tienden a socavar las posibilidades de consenso sobre el manejo del SHM.

Legitimidad

Los actores que disponen de legitimidad son las instituciones centralizadas (INRENA Lima, INC Lima, el Ministerio de Turismo llamado MINCETUR, UGM y CONAM) y las instituciones locales (INRENA Cusco e INC Cusco). Eso se explica por los mandatos institucionales que determinan las responsabilidades de cada una de estas instituciones en la gestión del SHM. El CONAM aparece como un actor *respetado* (sólo tiene legitimidad pero no tiene ni

intereses ni poder). La UGM, el INC Cusco, el INRENA Cusco y MINCETUR son denominados *influyentes* por combinar intereses y legitimidad sin tener poder.

Como resultado de este análisis, se perfilan cuatro tipos de actores en función a su nivel de prominencia: dos actores dominantes (INRENA Lima e INC Lima), cuatro vulnerables (INRENA Cusco, INC Cusco, MINCETUR y UGM), siete actores marginados (Comité de Gestión de la UGM, APTAE, Consettur, Municipio Distrital de Machupicchu, Municipio Distrital de Santa Teresa, Municipio Provincial de Urubamba y el Municipio Distrital de la Convención) y un actor respetado (CONAM). Se nota particularmente la ausencia de actores potentes e influyentes.

DRIT, UNSAAC, el Municipio Distrital de Mollepata y el Municipio Distrital de Ollantaytambo aparecen como *otros* porque, a pesar de tener una posición frente a este conflicto, no están directamente involucrados en el mencionado caso.

Conclusiones

La característica *asimétrica* de este conflicto deja pocas oportunidades de cambio, por lo menos a corto o mediano plazo. En el esquema del nivel de prominencia de los actores emergen dos instituciones centralizadas *dominantes* (INC e INRENA) sin actores *potentes* o *influyentes* que podrían contrapesar su fuerza. En efecto, las instituciones locales (INRENA Cusco, INC Cusco y el Gobierno Regional) no disponen de los recursos necesarios para enfrentarse a este poder nacional centralizado. Así, es probable que estos actores van a seguir ejerciendo su poder y manteniendo el centralismo en la ejecución de sus actividades de conservación del patrimonio cultural y natural del SHM.

El núcleo del conflicto reside en la falta de voluntad política de parte de las instituciones involucradas para organizar una responsabilidad mutua y soluciones conjuntas a los problemas del SHM. Uno de los objetivos implícitos de la UGM es reducir la incertidumbre en torno a la gestión del SHM mediante una estructura institucional estable responsable de la coordinación. Sin embargo, si las instituciones centralizadas no reconocen sus competencias tanto en lo formal como en la práctica, el éxito de su misión parece complicado.

Además, se observa una cierta debilidad interna de la UGM. Las instituciones miembros del Comité de Gestión - el cual aparece como actor marginado - no asumen un rol activo para

conquistar un espacio mayor de concertación y decisión política. En consecuencia, se puede concluir que la falta de autonomía o de poder de la UGM no constituye el único factor de limitación de su intervención. Es necesario también un fortalecimiento interno de esta institución. Así se perfila toda la confusión y la contradicción de esta situación porque las instituciones que han creado la UGM no apoyan en la práctica este fortalecimiento.

Finalmente, la UGM no representa un caso único de dificultades institucionales para el manejo de un Area Natural Protegida. La misma problemática se encuentra en el manejo de varias áreas naturales protegidas o parques naturales, tal como el Parque Nacional de Corcovado en Costa Rica, el Parque Nacional del Este en República Dominicana o del Parque Nacional Podocarpus en Ecuador³⁹.

³⁹ BRANDON K., REDFORD K., SANDERSON S., *Parks in Peril. People, Politics and Protected Areas*, The Nature Conservancy, Island Press, Washington D.C., 1998.

Carretera Machupicchu Pueblo – Ciudadela de Machupicchu: Una Gestión Conflictiva

Antecedentes

En 1948 a raíz de la visita de Richard Nixon al Perú se realiza oficialmente la apertura de la trocha carrozable de 7.1 Km. que une la estación ferroviaria Puente Ruinas con la Ciudadela de Machupicchu. A partir de la década de los 80's esta carretera fue mejorada por el Plan COPESCO ampliándose en 1.5 Km., llegando hasta Machupicchu Pueblo (lugar de donde parten actualmente los buses para el traslado de los turistas). El mantenimiento de esta carretera le correspondió desde ese entonces al Plan COPESCO, luego pasó a la Dirección Regional de Industria y Turismo - DRIT y recientemente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Hasta diciembre del 2002, la administración y el otorgamiento de la concesión de rutas para el transporte en la mencionada carretera era responsabilidad del Municipio provincial de Machupicchu en “coordinación” con el Municipio distrital de Urubamba. Por este derecho, el municipio provincial recibía un ingreso de U\$ 72,000 = S/ 252,000 al año, que le permitía incrementar su presupuesto para obras de desarrollo local. No obstante, a inicios del presente año (2003) el Municipio Distrital de Machupicchu asume en exclusividad la gestión de esta ruta. Para fortalecer esta posición el Municipio de Machupicchu, con el apoyo de CONSETTUR,⁴⁰ argumenta que les asiste el derecho de la gestión exclusiva, puesto que esta ruta se encuentra dentro de la jurisdicción distrital y no dentro de la jurisdicción provincial del Municipio de Urubamba.

De otra parte el municipio de Urubamba, con el apoyo de otros municipios de la provincia - Yuca, Maras, Huayllabamba y Chincheros- reclama una co -gestión de la ruta objeto de este conflicto. En distintas oportunidades se realizaron movilizaciones de pobladores de la ciudad de Urubamba y de los otros distritos en apoyo a la posición del Municipio Provincial. Un ejemplo de ello es el Paro del 14 de agosto del 2003. Actualmente este conflicto se ventila en la Sala de Derecho Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

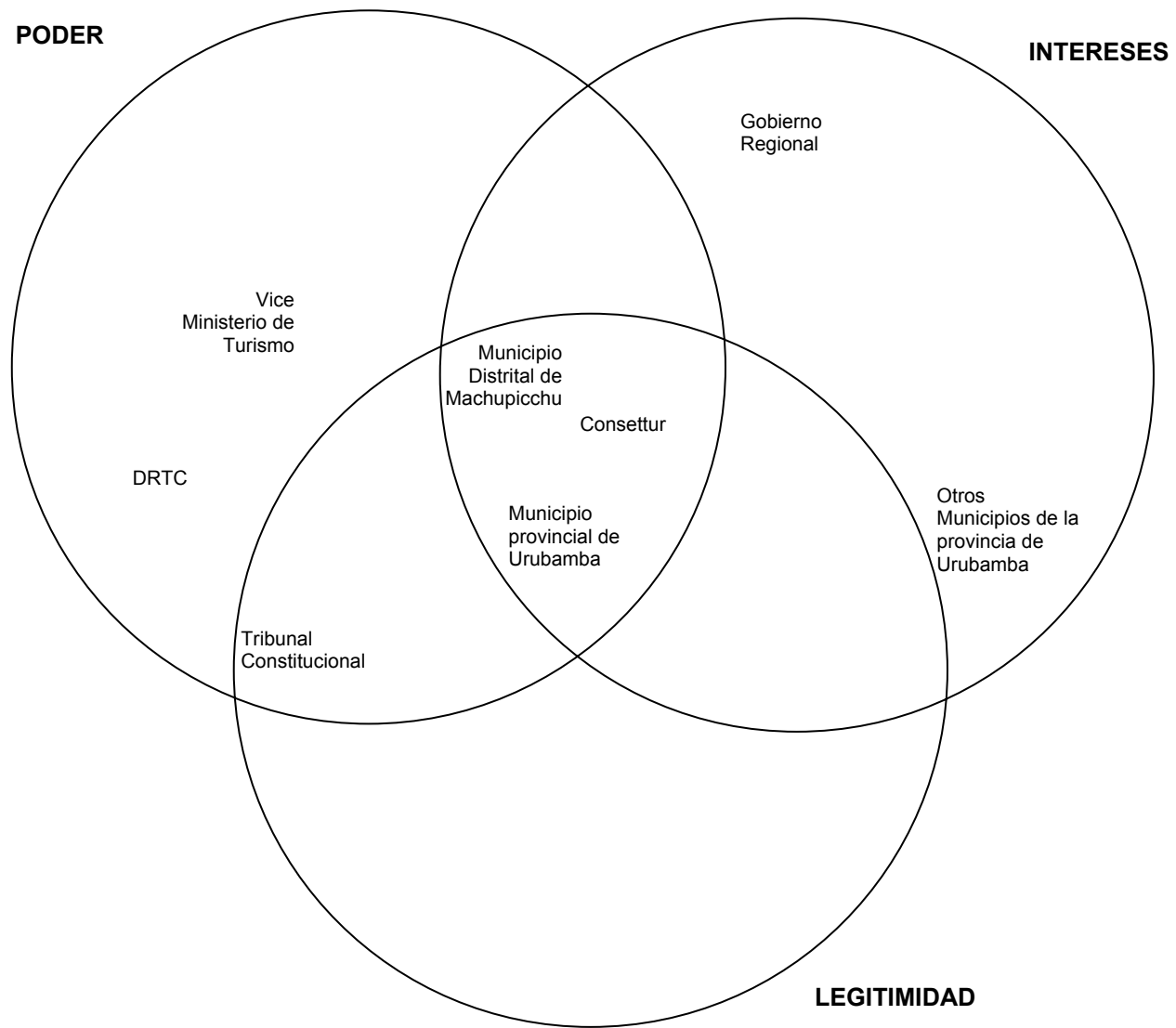
⁴⁰ Consorcio de Servicios de Transporte Turístico- CONSETTUR del cual el Municipio Distrital de Machupicchu forma parte mediante la Empresa “Transportes de la Municipalidad Distrital – TRAMUSA”. CONSETTUR está conformado en total por seis empresas, cuarentiocho trabajadores y veinte buses. Este consorcio tiene la exclusividad de operar en esta ruta, la cual tiene un promedio de transporte de 2000 pasajeros al día con un costo de U\$ 9.00 por persona.

Análisis PIL del conflicto

MATRIZ DE ANÁLISIS

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
Municipio Provincial de Urubamba	Primario	2	Beneficios económicos	Compartir la administración de la concesión de la ruta	(2x2)+(2x2) 8	dominante
Municipio Distrital de Machupicchu	Primario	2	Beneficios económicos	Mantener la administración de la concesión	(1x2)+(1x2) 4	dominante
Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones (DRTC)	Primario	2	-	-	(2x1)+(0x2) 2	durmiente
Consettur	Secundario	2	Garantizar altos ingresos económicos	Mantener la concesión	(2x2)+(0x2) 4	dominante
Tribunal Constitucional	Secundario	2	-	-	(0x2)+(0x2) 0	influyente
Gobierno Regional	Secundario	1	Interés político	Apoyo al Municipio de Machupicchu	(0x2)+(1x2) 2	marginado
Vice Ministerio de Turismo (MINCETUR)	Secundario	2	-	Apoyo al Municipio de Machupicchu	(0x2)+(1x2) 2	durmiente
Otros Municipios de la provincia de Urubamba	Secundario	1	Beneficios económicos	Apoyo al Alcalde de Urubamba	(2x2)+(0x2) 2	marginado

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

El análisis PIL permite apreciar que en este conflicto existen muchos actores con poder: el Municipio Provincial de Urubamba, CONSETTUR, el Municipio Distrital de Machupicchu, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Vice Ministerio de Industria y Turismo. En este conflicto se aprecia una *simetría* de poder entre los actores involucrados. La presencia de la Sala Constitucional entre éstos permite señalar que este conflicto está en proceso de resolución judicial.

Intereses

Los actores que manifiestan un interés directo (en términos de costo y beneficios) en este conflicto están divididos en dos grupos. El primero conformado por el Municipio Distrital de Machupicchu y CONSETTUR con el apoyo del Gobierno regional (por razones políticas); y el segundo grupo conformado por el Municipio Provincial de Urubamba y los otros municipios distritales de esta provincia (Municipios de Ollantaytambo, Yucay, Maras, Huayllabamba y Chincheros).

Legitimidad

La legitimidad de los actores en este conflicto se expresa por la legalidad de sus posiciones, por la responsabilidad que los atañe para la concretización de sus demandas o por la determinación para exigir la realización de sus demandas. Por tanto los actores con legitimidad son la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Municipio de Machupicchu, CONSETTUR y el Municipio de Urubamba.

En el análisis del nivel de prominencia de los actores de este conflicto, éstos se ubican en las siguientes posiciones: *marginados* (Gobierno Regional y los Municipios Distritales de la Provincia de Urubamba), *influyente* (Tribunal Constitucional), *durmientes* (DRTC y MINCETUR) y *dominantes* (Consettur, el Municipio Provincial de Urubamba y el Municipio Distrital de Machupicchu).

Conclusiones

En el presente conflicto por la gestión de la ruta Machupicchu Pueblo – Ciudadela de Machupicchu los *actores dominantes* (por una parte el Municipio Distrital de Machupicchu y CONSETTUR y por otra parte la Municipalidad de Urubamba), si bien están enfrentados,

éstos se encuentran en una relación de simetría de poder. Esta situación en otras condiciones hubiera influido a que este conflicto se perpetúe en el tiempo.

Este conflicto está no obstante en proceso de resolución formal, como se menciona líneas arriba. Actualmente se desarrolla un proceso judicial entre la Municipalidad Distrital de Machupicchu y la Municipalidad Provincial de Urubamba en la Sala de Derecho Constitucional de la Corte Suprema de Justicia –*actor influyente*-. El fallo de esta instancia judicial ratificará o determinará las condiciones institucionales y jurisdiccionales para la gestión de la ruta objeto del presente conflicto. De otro lado, el Viceministerio de Industria y Turismo y la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones son los únicos *actores durmientes* en el presente conflicto. Estos si bien detentan poder para intervenir, no tienen intereses directos o indirectos (en términos de beneficios o costos) como tampoco legitimidad para involucrarse en el presente conflicto.

Los Municipios distritales de Yucay, Marras, Huayllabamba y Chincheros aparecen en este conflicto como *actores secundarios marginados*. Esta situación se explica en función a que éstos están involucrados en el presente conflicto sólo por las ventajas económicas que pudieran obtener si apoyan al Municipio de Urubamba. No obstante, estos actores no gozan de la legitimidad que brinde sustento a los intereses económicos que manifiestan en el presente conflicto.

Finalmente, el Gobierno Regional de Cusco es también un *actor secundario marginado*. Sin embargo el interés que manifiesta en este conflicto no es de carácter económico, sino mas bien de carácter político. El involucramiento del Gobierno Regional Cusco en este conflicto se explica por las alianzas partidarias existentes entre el Presidente Regional y el Alcalde del Distrito de Machupicchu.

A la fecha de edición del presente documento, en el diario “El Sol del Cusco” del 15 de octubre del presente año, se publicó la noticia siguiente: “Municipalidad de Machupicchu seguirá administrando carretera hacia ciudadela Inka: Corte Suprema declaró fundado recurso de Acción Popular”. Este hecho sin embargo aparentemente no resulta del todo consumado.

*“... No, todo no ha de ser ceniza de mi nombre,
hoja a medio podrir en labios del otoño,
nieve hollada en su tático delirio,
fruto cuajado en roja muerte.”*

Javier Sologuren

Conflictos Interinstitucionales en la Gestión Integral de los Residuos Sólidos

Este conflicto refiere a la disputa por la gestión del relleno sanitario de Yuncacha Huayco, ubicado en el distrito de Maras, en la provincia de Urubamba. La puesta en marcha de dicho relleno debería permitir el tratamiento de los residuos sólidos de toda la provincia, y por ende, su radio de influencia como centro de acopio sería de fundamental importancia en el Valle Sagrado. El alcalde de la municipalidad distrital de Machupicchu exige administrar el relleno. El alcalde provincial de Urubamba reclama por esta misma responsabilidad.

Antecedentes

El tratamiento de los residuos sólidos en el Valle Sagrado se ha vuelto un problema agudo debido a la urbanización creciente y al incremento de la actividad turística en las últimas décadas. El sistema de gestión de los residuos sólidos, históricamente poco eficaz e inadecuado debido a las demandas actuales, se encuentra colapsado. Una de las consecuencias más visibles es la extrema contaminación de ciertas quebradas y del mismo río Vilcanota.

Si bien este conflicto concierne sobre todo a la Provincia de Urubamba, es necesario mencionar también la situación de la gestión de los residuos sólidos en provincias contiguas como Calca. El único relleno sanitario utilizado por esta municipalidad está ubicado cerca de la capital provincial. Los demás distritos de la Provincia de Calca cuentan con un sistema muy precario de recojo de residuos sólidos, los cuales son trasladados posteriormente a basurales informales o son arrojados al río Vilcanota. No obstante, se resalta que a la fecha se ha elaborado un plan de gestión de los residuos sólidos de la Provincia de Calca, el mismo que prevé la construcción de un relleno sanitario en los próximos meses.

La ciudad de Urubamba genera 8,55 Tn/día de residuos sólidos⁴¹ los cuales son trasladados a un área cercana a la ruta interprovincial Urubamba - Calca, donde se disponen sin cumplir las exigencias sanitarias establecidas para el caso. La ciudad de Ollantaytambo genera

⁴¹ La información relacionada a la cantidad de residuos sólidos generada en la Región Cusco proviene del Grupo Técnico de Desechos Sólidos, CAR-CONAM.

alrededor de 3,19Tn/día de residuos sólidos, los cuales son transportados a los alrededores del pueblo, donde se ha instalado un botadero informal de basura.

El distrito de Machupicchu produce unas 5 Tn de residuos sólidos diarios, generados en el centro urbano Machupicchu Pueblo (3 Tn, recogidas por la municipalidad), en la ciudadela de Machupicchu (1 Tn, recogida por el INC) y a lo largo del Camino Inca (1 Tn, cuyo recojo es responsabilidad de INRENA). Anteriormente, para la disposición final de los residuos sólidos mencionados se hacía uso de botaderos informales ubicados en las cercanías de Machupicchu Pueblo, de la vía férrea, o incluso en quebradas del vecino Distrito de Ollantaytambo.

Con el propósito de restablecer las condiciones sanitarias y ambientales en el SHM, cumpliendo con lo dispuesto en el Plan Maestro, se ha implementado un *modus operandi* que permite retirar los residuos sólidos generados al interior del santuario. Estos son puestos en bolsas selladas que posteriormente son transportadas por tren hasta Pachar (Distrito de Ollantaytambo). El transporte de estos residuos sólidos se realiza en cumplimiento de un convenio establecido con la empresa Perurail. En contrapartida, en julio del 2003 se logró a favor de esta empresa una exoneración del pago de derecho de vía para el transporte por tren de 3.5 US \$ por kilómetro rodado. Finalmente los residuos sólidos son transportados en volquete desde Pachar hasta el relleno sanitario de Haqira, ubicado en el Distrito de Ccorca en la Provincia de Cusco, gracias a la subvención asumida por el INRENA.

Frente a la gravedad de la situación, varias instituciones como el INRENA, la UGM y las mismas municipalidades involucradas, con el apoyo del Grupo Técnico “Residuos Sólidos” (conformado a iniciativa del CONAM y de la CAR) han concertado para definir soluciones duraderas para la gestión de estos residuos.⁴² Así se puso en marcha el proyecto de instalación del relleno sanitario de Yuncacha Huayco en los territorios de la Comunidad Campesina de Paucarbamba, en la Provincia de Maras. La implementación del relleno de Yuncacha Huayco se inició en el marco del “Proyecto Cusco”, con apoyo de la cooperación finlandesa, culminado por el INRENA⁴³ y entregado en setiembre del 2003 a la municipalidad Provincial de Urubamba. Está última tiene por Ley la responsabilidad de implementar y administrar los rellenos sanitarios, en virtud de lo cual firmó un convenio por

⁴² El transporte de los residuos sólidos del Distrito de Machupicchu hasta la ciudad de Cusco no representa una solución sostenible, por su alto costo (además del hecho que el botadero de Haqira no cumple con las normas de ley).

⁴³ Haciendo uso permanente de fondos del Proyecto Machupicchu.

25 años con la Comunidad de Paucarbamba, para la instalación del relleno sanitario en mención en el territorio de esta comunidad⁴⁴.

El relleno sanitario de Yuncacha Huayco tiene como propósito el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos generados en los distritos de la Provincia de Urubamba. En el caso de los residuos sólidos generados en el Distrito de Machupicchu, éstos se seguirán transportando por tren hasta Pachar y posteriormente al relleno sanitario de Yuncacha Huayco. Para tal efecto se prevé el acondicionamiento de una vía de acceso directo al relleno sanitario.

Las Municipalidades de los distritos de Yucay, Huayllabamba, Maras y Ollantaytambo también harán uso de este relleno, mas no la Municipalidad del distrito de Chincheros, por la lejanía del mismo. Este municipio señala que tiene el proyecto de construir su propio relleno sanitario.

El esquema siguiente permite visualizar tanto la situación actual como las perspectivas de gestión de los residuos sólidos en la Provincia de Urubamba.

En síntesis, el conflicto en torno a la gestión de los residuos sólidos en la Provincia de Urubamba concierne a la gestión del relleno sanitario de Yuncacha Huayco. En esta situación conflictiva la Municipalidad de Urubamba se ampara en la Ley General de Residuos Sólidos⁴⁵ (Ley N° 27314, artículo 9, 21/07/00) para reclamar la responsabilidad de la gestión del relleno sanitario objeto del presente conflicto. La Municipalidad del Distrito de Machupicchu argumenta por su parte que le corresponde la gestión del relleno en mención, dado que se ha construido con recursos destinados a Machupicchu.

Hasta el momento, la Municipalidad de Machupicchu cuenta con una subvención del INRENA para transportar los residuos sólidos que se generan en su ámbito hasta la ciudad del Cusco. Dado que el INRENA es uno de los promotores del relleno sanitario de Yuncacha Huayco es probable que dicha subvención sea suprimida una vez que entre en funcionamiento este relleno sanitario. De ser así, la Municipalidad de Machupicchu tendría la posibilidad de recurrir al apoyo del Gobierno Regional para seguir enviando la basura a la

⁴⁴ La Municipalidad de Urubamba ha obtenido el uso de terrenos en Yuncacha Huayco, de propiedad de la comunidad de Paucarbamba para la instalación de un relleno sanitario. A cambio, se ha comprometido a construir un local comunal y a que los operadores del relleno sean de la comunidad. En caso de incumplimiento, la comunidad podría impedir el acceso y uso del relleno sanitario.

⁴⁵ Las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos, en todo el ámbito de su jurisdicción.

ciudad de Cusco, como ya lo ha hecho en el pasado (el gobierno regional apoyó eventualmente, con volquetes, para el transporte de la basura hasta el Cusco).

Cabe señalar que el Municipio del Distrito de Machupicchu no cobra o cobra poco por los servicios de limpieza pública. Esta posición se explica por la resistencia de la población, mayormente comerciante, de pagar cualquier tipo de impuesto o tasa municipal, así como por el afán del gobierno municipal actual de ganarse la simpatía de la población. En la actualidad, el gobierno municipal de Machupicchu ha iniciado una campaña reclamando el 20% de los ingresos a la Ciudadela de Machupicchu para cubrir, entre otros, los costos de limpieza pública de Machupicchu Pueblo.

La falta de implementación de mecanismos institucionales para cubrir los gastos de los servicios públicos en el Distrito de Machupicchu pone en peligro la sostenibilidad de cualquier solución para la gestión de los residuos sólidos y de aguas servidas en el SHM. En este contexto, las demás instituciones involucradas directa o indirectamente en la gestión de los residuos sólidos generados en la provincia de Urubamba han manifestado su preocupación para que los residuos sólidos sean retirados y tratados fuera del área natural protegida, así como procesados en un relleno sanitario debidamente supervisado.

En caso de no llegar a un acuerdo entre las municipalidades de Urubamba y Machupicchu para la disposición final de la basura en Yuncacha Huayco, y que el INRENA recorte la subvención para el transporte de basura al Cusco, existe el riesgo de que se arroje nuevamente la basura en los botaderos informales ubicados en las quebradas del Distrito de Machupicchu o del Distrito de Ollantaytambo.

Por otra parte, la Municipalidad de Urubamba aún no ha establecido las modalidades de gestión del relleno sanitario de Yuncacha Huayco. En el supuesto de existir desacuerdos con las municipalidades Distritales de la provincia (por ejemplo por un alto costo del servicio u otros) existe el riesgo que éstas no hagan uso del relleno y vuelvan a usar botaderos informales. Como comentario final, podemos afirmar que el conflicto por la gestión de la basura nos remite además a las 'peligrosas relaciones' entre el Municipio Provincial y Distrital en relación a los otros conflictos descritos (gestión de la carretera Carretera Machupicchu Pueblo – Ciudadela de Machupicchu).

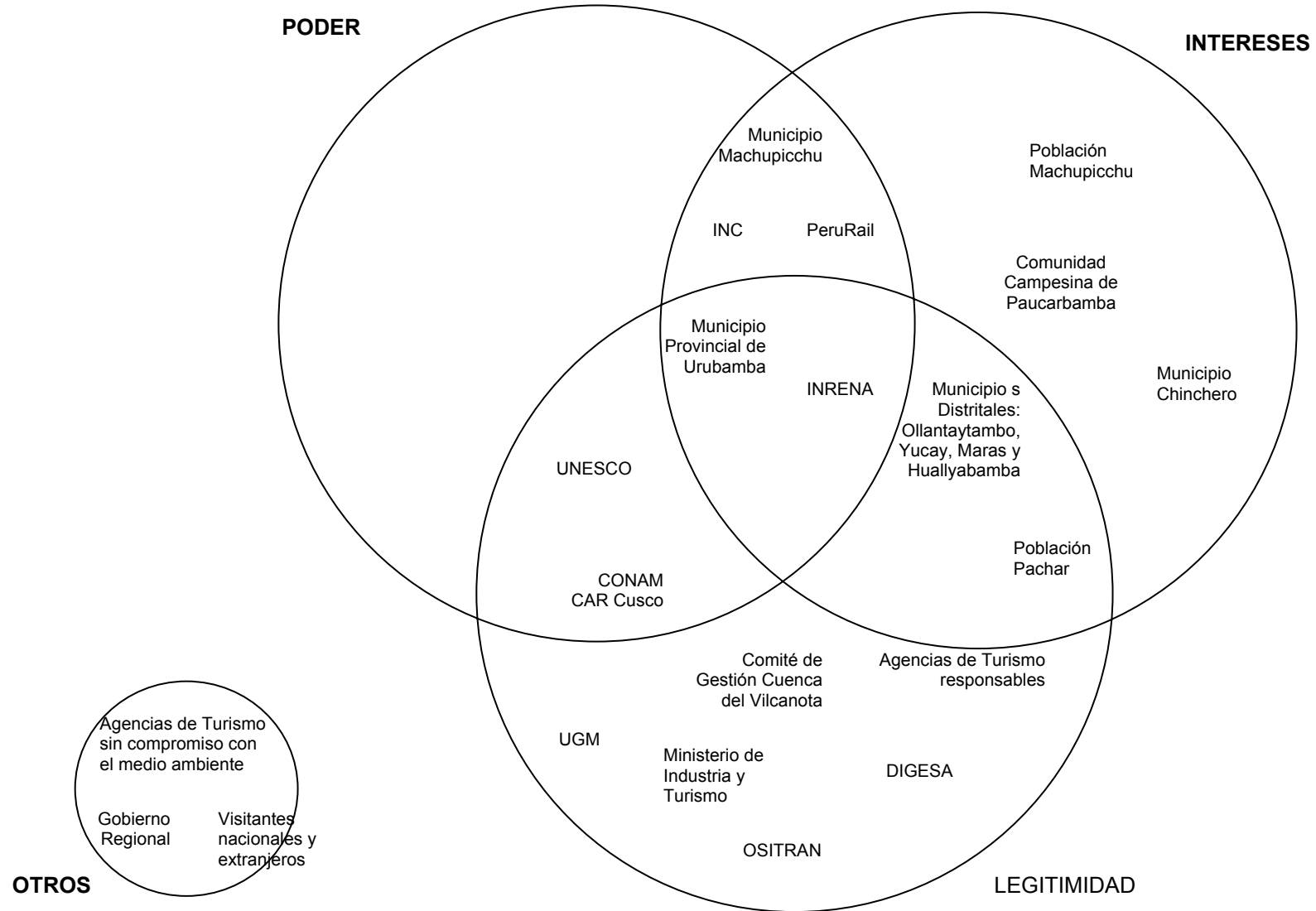
Análisis PIL

MATRIZ PIL

Actor	Primario / Secundario	Poder	Interés	Posición	Legitimidad (DxD) + (RxD)	Posición en PIL
Municipio Machupicchu	Primario	2	Gestión subvencionada	Administrar el relleno sanitario de Paucarbamba y no cobrar por limpieza pública	$(0 \times 2) + (1 \times 2) = 2$	Potente
Municipio Provincial Urubamba	Primario	2	Gestión compartida de la basura con todos los municipios distritales	Gestión Provincial de los residuos sólidos (RS) en el relleno Yuncacha Huayco	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	Dominante
Gobierno Regional	Primario	1	Beneficio político	–	$(0 \times 0) + (0 \times 0) = 0$	Otros
INC	Primario	2	Mantener limpia la ciudadela a menor costo	Mantener limpia la ciudadela a menor costo	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	Potente
INRENA	Primario	2	Mantener limpio el Camino Inca a menor costo	Cumplimiento de los acuerdos de los otros sectores para la gestión de los residuos sólidos	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	Dominante
CONAM CAR Cusco	Primario	2	–	Gestión técnica de Rellenos Sanitarios en el Valle	$(2 \times 2) + (2 \times 2) = 8$	Influente
Comunidad campesina de Paucarbamba	Primario	0	Beneficio económico para obras comunales	Cumplimiento del convenio para la construcción de salón comunal, contratar personal de la localidad para el funcionamiento del relleno sanitario	$(2 \times 1) + (1 \times 1) = 3$	Marginado
Población Pachar	Primario	0	Costo económico adicional para el pueblo (social y ambiental)	Que funcione el traslado de basura al relleno sanitario de Yuncacha Huayco	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	Vulnerable
Perurail	Primario	2	Beneficio en términos de imagen empresarial - que no haya RS a lo largo de la vía férrea	Construcción de Ramal al Sanitario Yuncacha Huayco	$(1 \times 1) + (1 \times 1) = 2$	Potente
Población Machupicchu	Primario	0	Gestión subvencionada de RS en el SHM	Gestión subvencionada de RS en el SHM	$(0 \times 1) + (0 \times 1) = 0$	marginado

Visitantes nacionales y extranjeros	Primario	0	-	Una ciudad limpia, Camino Inca limpio	$(1 \times 1) + (0 \times 1) = 1$	otros
Comité de Gestión Cuenca del Vilcanota	Primario	1	-	Que se implemente un proceso de gestión integral de RS y de aguas servidas en la Cuenca del Vilcanota	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
Municipio Chinchero	Secundario	0	Administración individual de la basura - Beneficios económico	Construir su propio relleno sanitario en el distrito	$(1 \times 1) + (2 \times 1) = 3$	Marginado
UGM	Secundario	1	-	Que se apliquen las normas indicadas en el Plan Maestro	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	Respetado
Ministerio de Industria y Turismo	Secundario	1	-	Mostrar una buena imagen turística del SHM	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	Respetado
Municipios distritales Ollantaytambo, Yucay, Maras Huayllabamba	Secundario	1	Mantener limpia la ciudad a menor costo	Utilizar el RS de Yuncacha Huayco en la C.C. Paucarbamba.	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	Vulnerable
Agencias de Turismo sin compromiso con el medio ambiente	Secundario	1	-	indiferencia	$(0 \times 0) + (2 \times 0) = 0$	Otros
Agencias de Turismo responsables (20%)	Secundario	1	Cumplir con las normas para contar con mayor demanda de turistas - Beneficio económico	Mostrar una buena imagen turística del SHM	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
Ministerio de Transportes y Comunicaciones OSITRAN	Secundario	1	-	Exonerar a Perurail de los impuestos por Km. rodado	$(1 \times 2) + (1 \times 2) = 4$	respetado
Dirección Regional de Salud Ambiental (DIGESA)	Secundario	1	-	Cumplimiento de las normas sanitarias en la gestión de RS	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	respetado
UNESCO	Secundario	2	-	Que se cumplan los requisitos de gestión de residuos para mantener el título de Patrimonio de la Humanidad	$(2 \times 1) + (2 \times 1) = 4$	influyente

Diagnóstico PIL: Nivel de Prominencia de los Actores



Poder

Los actores que poseen poder en este conflicto son tres instituciones estatales (el CONAM, el INC y el INRENA), dos gobiernos locales (Municipio de Machupicchu y el Municipio Provincial de Urubamba), y una empresa privada (Perurail). Tanto el Municipio de Machupicchu como el Municipio Provincial de Urubamba poseen un poder político y legal y tienen como objetivo lograr la administración del relleno sanitario de Yuncacha Huayco, ubicado en territorio de una comunidad campesina.

Intereses

En el presente conflicto se aprecia que existe una diversidad de intereses en juego entre municipios, poblaciones locales, comunidades campesinas, instituciones estatales y empresas privadas. Entre los principales intereses podemos mencionar la competencia por la administración del relleno sanitario de Yuncacha Huayco entre el Municipio Distrital de Machupicchu y el Municipio Provincial de Urubamba; el interés de éstos se explica en función de beneficios económicos y políticos.

La población de Machupicchu, la comunidad campesina de Paucarbamba y el municipio de Chinchero se identifican como actores *marginados*, ya que no cuentan con el poder ni la legitimidad suficiente como para movilizar recursos en defensa de sus intereses en este conflicto. Los Municipios Distritales de Ollantaytambo, Yucay, Maras y Huayllabamba y la población de Pachar poseen legitimidad además de interés directo en el conflicto, ubicándose en posición *vulnerable*.

Legitimidad

Identificamos una gran variedad de actores que cuentan con legitimidad en este conflicto. Los Municipios Distritales de Maras, Yucay, Ollantaytambo y Huayllabamba, la población de Pachar, la UGM, MINCETUR, DIGESA, OSITRAN, el Comité de Gestión de la Cuenca del Vilcanota y las Agencias de Turismo “responsables” (20%) se encuentran en la posición de *respetados*. EL CONAM, a través de la Comisión Ambiental Regional (CAR) ocupa la posición *influyente*, por contar además con un poder legal que respalda su posición. El Municipio Provincial de Urubamba y el INRENA son los actores que ocupan la posición *dominante* en este conflicto contando además con intereses compatibles entre sí.

En el análisis del nivel de prominencia de los actores en este conflicto, éstos se ubican en las siguientes posiciones: actores *marginados* (Población de Machupicchu, Municipalidad de Chinchero, Comunidad Campesina de Paucarbamba,) *vulnerables* (Municipios Distritales de Maras, Yucay, Ollantaytambo y Huayllabamba, Población de Pachar y las Agencias de Turismo “responsables”), *respetados* (UGM, MINCETUR, OSITRAN- Ministerio Transportes y Comunicaciones, DIGESA – MINSA, Comité de Gestión de la Cuenca del Vilcanota), *influyentes* (CONAM - Cusco), *potentes* (INC, Municipio de Machupicchu y Perú Rail), y *dominantes* (INRENA, Municipalidad Provincial de Urubamba).

Las Agencias de turismo no formalizadas “chakchakus”, los visitantes nacionales y extranjeros y el Gobierno Regional no están directamente involucrados en este conflicto. Sin embargo por la relevancia de su posición, se los ubica en la posición de “otros”.

GRÁFICO N°2 DIAGRAMA DEL CIRCUTO DE DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Conclusiones

En las ciudades de Urubamba, Ollantaytambo y el centro poblado de Machupicchu Pueblo, el problema ambiental producido por el desecho final de los residuos sólidos se acrecienta porque las autoridades de los gobiernos locales carecen de recursos humanos capacitados, y por la falta de conciencia ambiental en la población.

La gestión de los diversos municipios involucrados en esta situación conflictiva se caracteriza por una política de subvención justificada por un populismo político como en el caso de Machupicchu, mientras que los otros municipios tienen interés en mantener la limpieza de sus poblados (Ollantaytambo y Yucay).

En el presente conflicto se aprecia, una vez más, que algunos gobiernos locales e instituciones tienen una visión limitada de los problemas de la gestión de residuos sólidos. No existe una visión integral del conjunto de los problemas ambientales que giran en torno a la gestión de los residuos, por lo cual estos problemas son enfrentados con una visión localista y estrecha.

Existe un interés común por parte del INC, el INRENA y la UGM - instituciones directamente relacionada al SHM - en la gestión integral y eficiente de los residuos sólidos. No obstante, el poder que poseen estos actores es muy reducido frente a la problemática central.

No se registran grandes avances en la incorporación de la población en la gestión de los residuos sólidos, debido en parte a que no existe un programa de participación eficiente. El interés de la población se limita a que un actor externo mantenga limpio el espacio del Valle de Vilcanota y esto se refleja en la problemática existente frente a los pagos de los servicios que en función de ella se realizan. Esta situación es flagrante sobre todo en el caso de Machupicchu Pueblo.

El Comité de Gestión del Valle de Vilcanota representa un espacio de concertación y un mecanismo de gobernanza, el cual demanda la participación de todos los actores involucrados en la gestión integral de los residuos sólidos y de las aguas servidas del Valle para hacer frente a la situación actual. Su orientación prioritaria a largo plazo es la gestión del medio ambiente.

Entre las principales fuentes identificadas como generadoras de desechos sólidos identificamos a las actividades que tienen relación con la actividad turística. Las instituciones y operadores que recaudan ingresos directos de este sector (municipalidades INC, INRENA y las empresas privadas) serían los llamados en última instancia a resolver este conflicto de manera concertada, con el respaldo y el apoyo de instituciones políticas como el Gobierno Regional e instituciones de carácter técnico como el CONAM, UGM y DIGESA.

Conclusiones Generales sobre el Análisis de Conflictos

El reto del “desarrollo sostenible” plantea una cuestión esencial en referencia a las tensiones que derivan de los intereses entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos en la zona de estudio.

Así, el conjunto de los conflictos analizados permite vislumbrar los desafíos del Valle del Vilcanota en términos de la problemática del desarrollo sostenible y la distribución equitativa de los ingresos generados por el turismo. En efecto, los factores de conflicto identificados abarcan las perspectivas socio-económicas, político-institucional y socio-ambientales, cuya combinación analítica tiene fuertes vínculos con el enfoque del desarrollo sostenible.

En el Valle del Vilcanota, los factores de conflicto sociales y económicos hacen referencia a la identidad cultural, desigualdad en la distribución de recursos, a la situación de pobreza, a las dificultades de acceso al mercado para los pequeños productores, al difícil y desigual acceso a los servicios básicos e información. Desde una perspectiva político-institucional, se evalúan factores de conflicto tales como el grado o la capacidad de movilización social, la debilidad institucional, la superposición de funciones y la falta de voluntad política para coordinar las acciones (ver caso de estudio del conflicto en torno a la gobernancia del SHM y la gestión de la UGM). En cuanto al enfoque socio-ambiental, los factores de conflicto se reflejan en la dificultad de conciliar los intereses de desarrollo económico local y los intereses conservacionistas internacionales (ver por ejemplo el conflicto por la construcción de la carretera Santa Teresa - Machupicchu).

Por definición, los conflictos se basan en la incompatibilidad de intereses entre los numerosos actores involucrados. Sin embargo, se observa que sobresalen también varias divergencias entre las posiciones o demandas de actores que pertenecen al mismo grupo de interés (explicada en algunos casos por la diversidad cultural), lo que constituye un factor adicional de conflicto. Este caso se presenta por ejemplo en el conflicto por la gestión ferroviaria del tramo Cusco – Machupicchu (divisiones internas en la AATC) y en el conflicto entre portadores y operadores de turismo (divisiones entre diferentes grupos de portadores). Finalmente, a partir del análisis de conflictos realizado en este estudio, se perfila una visión integral de las incompatibilidades entre las necesidades de corto o mediano plazo y las exigencias de un desarrollo sostenible a largo plazo que tome en cuenta la diversidad de visiones sobre lo que significa el “desarrollo” para la región.

Los estudios de caso refieren a conflictos que implican interacciones sociales localizadas en la zona de estudio. No obstante, se incorporan factores o actores externos, así como se extiende el ámbito de interacción hasta el nivel nacional e internacional. Es relevante por tanto el caso del Santuario Histórico de Machupicchu, zona de fuerte interacción entre lo local, lo nacional y lo internacional. Por ejemplo se puede apreciar el rol de grupos empresariales extranjeros poderosos como Orient-Express frente a los cuales la población local se siente vulnerable (ver el conflicto por la gestión del tramo ferroviario Cusco - Machupicchu). De esta manera una amplia gama de actores sociales o interesados está involucrada en los conflictos de manera directa o indirecta. Ellos forman parte de escenarios sociales complejos, mayormente caracterizados por relaciones de poder desiguales o asimétricas.

En general, la *asimetría* de los conflictos no proviene de los conflictos propiamente dichos, sino del contexto socio-político y económico general en el cual se producen. Un punto fuertemente relevado en este estudio es la violencia estructural. Tres conflictos se encuentran en este esquema estructural: el conflicto entre porteadores y operadores de turismo, el conflicto en torno a la construcción de la carretera Santa Teresa– Central Hidroeléctrica de Machupicchu y el conflicto por la gestión del tramo ferroviario Cusco – Machupicchu. Las estructuras socio-económicas, político-institucionales y culturales, desde lo microlocal hasta lo global, generan coyunturas y contextos proclives a la proliferación de conflictos de interés. Sobre todo la condición de pobreza aguda en la región, la falta de un sistema institucional integrado y la carencia de espacios de concertación eficientes exacerbaban estas situaciones conflictivas.

Por lo tanto, se puede concluir que los conflictos mencionados pertenecen más al nuevo paradigma de los conflictos *disimétricos* que al paradigma convencional de los conflictos *asimétricos*. Eso significa que si bien existe un desequilibrio de poder entre los actores involucrados, más bien prevalece una discrepancia entre lo que está en juego por cada parte en conflicto. Por ejemplo, en el conflicto entre operadores de turismo y porteadores, mientras que los objetivos de los primeros se resumen en beneficios económicos de corto o mediano plazo, toda una situación social y cultural a largo plazo está en juego por los segundos.

Adicionalmente, los estudios de caso varían en función a la intensidad y a las fases en las cuales se encuentran los conflictos. Con la excepción de las demostraciones públicas, protestas o actos violentos aislados (por ejemplo durante el paro del 14 de agosto la población local de Ollantaytambo se enfrentó a la Policía Nacional) los conflictos se

expresan más en situaciones de tensiones que en choques violentos abiertos. Eso explica también que parte de los conflictos analizados perduran bajo la forma de antagonismos o disputas de baja intensidad, como es el caso del conflicto en torno a la gestión del SHM por la UGM, del conflicto entre portadores y operadores de turismo y el conflicto para la implementación del proceso de saneamiento físico y legal del SHM. Sin embargo, algunos de estos conflictos están ahora en vía de resolución, como el conflicto por la gestión de la carretera Machupicchu Pueblo – Ciudadela Inca y el conflicto por la gestión de residuos sólidos.

Adicionalmente, los conflictos demuestran la falta de coherencia e integralidad en la formulación y gestión de las diferentes actividades ligadas al turismo. Así, la falta de una política coherente de la actividad turística, respetuosa de las exigencias del desarrollo socio-económico y de la preservación de los recursos naturales en la región y a nivel nacional, constituye una fuente mayor de conflicto. En tal sentido, la falta de coordinación inter-institucional representa un obstáculo mayor, como lo confirma la cantidad de conflictos institucionales que sobresalen en este estudio: conflicto por la gestión de la UGM, conflicto por la distribución de los ingresos del Boleto Turístico, conflicto por la gestión de residuos sólidos y conflicto por la gestión de la carretera Machupicchu Pueblo – Ciudadela Inca.

En síntesis, se puede observar que los conflictos aparecen como catalizadores de cambios sociales positivos. Así, los conflictos de interés que ocurren en el Valle de Vilcanota representan una forma crítica, pero eventualmente constructiva, de considerar la problemática del desarrollo sostenible. Los conflictos se pueden considerar como procesos de aprendizaje colectivo y como vectores de interacción y coordinación efectivas que ofrecen nuevos espacios de comunicación y de diálogo. Lo que puede resultar de todo este proceso social, en el escenario menos pesimista, es una nueva configuración donde los actores reconociendo su diversidad puedan aprovechar de mejor manera sus recursos.

* * *

El esquema a siguiente ilustra el nivel de prominencia de los actores en el ámbito de estudio. La diferencia de colores en el gráfico resalta la diversidad de actores: organismos del Estado (rojo), gobiernos locales (azul), empresas y asociaciones de interés (verde) y organizaciones sociales de base–población en su conjunto (amarillo). Como se aprecia en el esquema, los actores dominantes se aproximan al centro de gravedad de las decisiones, detentando por tanto mayor influencia. La población se encuentra lejos del centro y por lo tanto su peso en las decisiones tiene menor relevancia.

GRÁFICO N° : NIVEL DE PROMINENCIA DE LOS ACTORES

ANÁLISIS DE RIESGOS

Los riesgos limitan el ejercicio de derechos o el bienestar de una población determinada. Afectan por ejemplo los procesos de acumulación de activos o el desarrollo de un proyecto social o colectivo. Riesgo, vulnerabilidad y amenazas son definidos de la siguiente manera:

Riesgo. Es la estimación cualitativa o cuantitativa del daño potencial a la sociedad generado por un desastre⁴⁶ natural o un fenómeno peligroso de origen humano, en un contexto histórico particular a un grupo humano y espacio temporal determinado. Es el resultante de la conjunción entre amenaza y vulnerabilidad.

Vulnerabilidad. Es la susceptibilidad de sufrir un daño y la dificultad de un grupo humano de recuperarse del mismo. Se define como una medida que indica cuán propenso es un actor o grupo de actores a los daños que pueda causar el impacto de un fenómeno destructivo.

Amenaza. Es la probabilidad de que un cierto fenómeno dañino pueda ocurrir en un espacio y tiempo determinados. Es la agresividad del fenómeno en términos absolutos de magnitud, intensidad, frecuencia y cobertura espacial. En el presente estudio, el término amenaza refiere a una situación de contexto desfavorable al desarrollo sostenible.

⁴⁶ *Desastre.* Es un evento identificable en el tiempo y en el espacio, en el cual una comunidad ve afectado su funcionamiento normal, con pérdidas de vidas y daños de gran magnitud en sus propiedades y servicios que impiden el cumplimiento de las actividades esenciales y habituales de la sociedad.

Es importante distinguir que el riesgo son las pérdidas esperadas, asociadas a una amenaza y a la vulnerabilidad específica de los actores expuestos. Las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad se pueden asociar para efectuar lo que se denomina el “Análisis de Riesgo” de un grupo de actores determinados, y para esto se tiene en cuenta la siguiente ecuación:

$$\text{Amenazas (A) x Vulnerabilidad (V) = Riesgo (R)}$$

El manejo de la anterior ecuación en el campo social permite determinar un “Panorama de Riesgos” en un momento y lugar determinados. Este análisis coadyuva a la definición de estrategias de prevención y atención de desastres. Concluyentemente, una “Gestión del Riesgo” que implica el manejo de las variables $(A) \times (V) = (R)$, permite administrar una adecuada auto - protección en un grupo de actores.⁴⁷

ANÁLISIS DE AMENAZAS

El tema de las amenazas ha sido analizado desde la perspectiva de una situación de peligro para la estabilidad y para el curso normal de las actividades en el ámbito del Valle del Vilcanota. El análisis se realizó, para cada una de las zonas de estudio, desde la perspectiva ambiental natural, socio - natural, económico - productiva y social, en el contexto específico de conflictos sociales actuales y potenciales relacionados a la problemática política y/o estructural en un nivel general.

Amenazas Ambientales

Se clasifican según su origen o según las causas que las generan. Según este enfoque, las amenazas pueden ser naturales (de origen hidro-meteorológico o de origen geológico) y/o antrópicas, relacionadas directamente a la actividad del hombre o como consecuencia de su accionar sobre la naturaleza. La teoría moderna plantea una tercera clasificación denominada amenazas socio-naturales, la cual deriva de la combinación de ambas.

Algunas prácticas antrópicas generalizadas vienen deteriorando de manera gradual el suelo, contaminan el agua, ponen en peligro la flora y fauna silvestre. En suma perjudican la calidad del ambiente, poniendo en riesgo no sólo la producción de alimentos sino el equilibrio de los ecosistemas.

⁴⁷ Andrew Maskrey. Compilador. Los Desastres No Son Naturales La Red: Red de Estudios Sociales / ITDG: Intermediate Technology Development Group, 1993.

Según testimonios de algunos habitantes del Valle del Vilcanota, la principal amenaza para el desarrollo sostenible es que las ciudades han convertido al río Vilcanota en el colector de las aguas servidas y “botadero” de los desechos sólidos, con la consiguiente contaminación y riesgo potencial para la salud humana y la fauna hidrobiológica.

Con la participación de entidades del sector público y de algunas ONG se ha promovido el fortalecimiento del tejido social de la cuenca en la búsqueda de combatir las amenazas antes mencionadas. Así se ha conformado el Comité de Gestión de la Cuenca del Vilcanota y comités de Microcuenca como Quesermayo, pero aún falta su fortalecimiento y un accionar efectivo en la promoción de compromisos para la eficaz gestión del territorio. Esta ausencia se viene traduciendo en la presencia cada vez más frecuente de problemas de inundaciones, deslizamientos y otros asociados a problemas geodinámicos como la erosión.

En el caso de los deslizamientos, una de las principales causas es la falta de un ordenamiento territorial y de mecanismos adecuados que delimiten y definan las áreas y las actividades que en ellas puedan ejecutarse. En la mayoría de los casos, el crecimiento urbano obliga a la población a instalarse en zonas definidas como “zonas de riesgo”, agravando su situación por los consiguientes procesos de ocupabilidad de terreno tales como la instalación de servicios urbanos, entre otros.

Amenazas Económico - Productivas

El valle del Vilcanota se caracteriza por contar con una estructura económica basada en la actividad agropecuaria y turística. En toda la zona rural del valle se combina la práctica de la agricultura intensiva (en pequeñas y medianas propiedades de piso de valle) con agricultura extensiva en las comunidades campesinas. En los ámbitos urbanos, principalmente en Pisac, Calca, Urubamba, Ollantaytambo y Machupicchu, están centralizados los servicios ligados al turismo (restaurantes, hoteles, agencias de turismo, centros comunitarios y transporte).

Según la información estadística disponible, la PEA agropecuaria del valle aumenta del 56% al 80%, lo cual es contradictorio al realizar la comparación con la proporción de PBI generado por este sector. Así en el periodo de 1991 a 1996 se estimó una participación porcentual de la agricultura que oscila entre el 24% y 27% del PBI a precios constantes. En consecuencia podemos señalar que la principal amenaza para el desarrollo económico local,

es la ausencia de políticas nacionales, regionales y locales capaces de articular procesos de generación de empleo y de generación de ingreso digno para las familias del sector rural.

La actividad turística se perfila como alternativa de solución a los ingresos de las familias. Sin embargo, esta actividad no está siendo incorporada a un sistema productivo ya establecido como actividad complementaria. Los beneficios que esta actividad ofrece a corto plazo concentran el interés de la población, la cual se incorpora en términos de inequidad en cuanto a los ingresos que esta actividad genera.

Amenazas Sociales

En el actual contexto de ampliación de la brecha de desigualdad social para la construcción de consensos y fortalecimiento del tejido social, es crucial identificar con claridad aquellos aspectos que son susceptibles de convertirse en una suerte de “caldo de cultivo” para el descontento y la presión de las masas. Según el Mapa de Pobreza publicado por FONCODES (2000), de 15 distritos considerados en nuestro estudio sólo dos (Calca y Yucay) se encuentran en situación “aceptable”, 11 (Mollepata, Coya, Lamay, Písaq, Taray, Urubamba, Chinchero, Huayllabamba, Machupicchu, Maras y Ollantaytambo) se encuentran en pobreza, y finalmente 2, (San salvador y Santa Teresa) son muy pobres. (fuente: FONCODES Mapa de la Pobreza 2000).

Aunque según el referido documento ninguno de los distritos se encuentra en pobreza extrema, del trabajo de campo podemos inferir que la gran mayoría de las familias campesinas de los pisos por encima de los 3500 m.s.n.m. - quechua hablantes - tienen muchas carencias, no sólo de servicios básicos, sino de reconocimiento y de políticas inclusivas que les permitan gozar de todos sus derechos. De esta situación, como hemos analizado en capítulos precedentes, surge uno de los temas de conflicto más fuertes en cuanto a la estructura social se refiere: el conflicto social entre los porteadores y los operadores de turismo. Cabe resaltar que, además de los conflictos abiertos o expresados, encontramos en el aspecto social una serie de conflictos potenciales o latentes relacionados directamente al crecimiento urbano acelerado; a la inequidad en el acceso a servicios urbanos y a recursos; a la situación actual de pobreza en la zona; y a los procesos de aculturación originados en parte por el choque modernizador desigual de la actividad turística.

Amenazas Políticas

Las amenazas de orden político tienen que ver también con problemas estructurales y por tanto requieren de decisiones relativas al poder en distintos niveles. El tema de la descentralización por tal razón es de suma importancia, aunque el proceso actualmente se muestra con contradicciones. Principalmente los gobiernos locales pugnan permanentemente por una mayor asignación de recursos financieros y reclaman de otro lado la no intromisión del naciente gobierno regional en asuntos locales. Estas demandas, no del todo desvinculadas con el favoritismo y el clientelismo político, rezagan en gran medida proyectos de interés para el desarrollo regional.

Otro aspecto crítico es la desvinculación entre la ética y la política, que se expresa en la recurrencia del descontento de la ciudadanía respecto a los actos de corrupción de sus autoridades. Por el lado de la ciudadanía aún no se han desarrollado sistemas de control de la gestión pública. Los espacios de concertación aún son insuficientes para impulsar una participación efectiva en la eficaz asignación de los recursos locales.

ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad corresponde a la predisposición o susceptibilidad que tiene un elemento de ser afectado o de sufrir una pérdida y tener dificultad para recuperarse de ello. Si bien existen situaciones en que la población está expuesta a sufrir daños severos en caso de ocurrir un evento adverso, existen casos en los cuales la gente está rodeada de ciertas condiciones de seguridad por las cuales puede considerarse protegida. En términos genéricos, existe un consenso en que vulnerabilidad es el resultado de la confluencia de exposición a riesgos, incapacidad de respuesta e inhabilidad para adaptarse.

La vulnerabilidad, para fines analíticos puede desagregarse de la siguiente manera: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional, y en términos generales, puede clasificarse como de carácter técnico y de carácter social. La vulnerabilidad de carácter técnico es más factible de cuantificarse en términos físicos y funcionales (pérdidas referidas a los daños, interrupción de los servicios, etc.) mientras que la vulnerabilidad social, al estar relacionada con aspectos económicos, educativos, culturales, ideológicos, etc., sólo puede valorarse cualitativamente y en forma relativa.

El análisis de vulnerabilidad determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento ante una amenaza específica, determinando un riesgo a través de la

interacción de ambos elementos. Existen condiciones de vulnerabilidad física detrás de las cuales hay causas socioeconómicas.

El presente es un análisis de vulnerabilidad social. A pesar de emplearse elementos de carácter técnico, éstos pueden reflejarse a partir de sus efectos en la sociedad más que en los detalles técnicos.

Para el establecimiento de los diferentes tipos de vulnerabilidad social se otorga un diferente peso relativo a cada uno de los indicadores seleccionados. La metodología consiste entonces en encontrar un indicador con un mayor peso relativo que el resto de indicadores en cada una de las vulnerabilidades. Consideramos en este caso como indicadores de vulnerabilidad los siguientes: **bienestar social** (educación, salud y vivienda); **servicios urbanos** (agua potable, desagüe, residuos sólidos); **recursos** (dependencia económica, nutrición y nivel de pobreza); y **organización social** (nivel de concertación). El análisis incluye dos etapas: en primer lugar, un análisis de vulnerabilidad por cada una de las zonas de estudio; y segundo, un análisis elaborado en función a los tipos de actores de cada una de las zonas priorizadas.

Análisis de Vulnerabilidad por Zonas

La predisposición o susceptibilidad que tienen cada una de las zonas estudiadas, de ser afectado o de sufrir una pérdida y tener dificultad para recuperarse es diferenciado. Situación que está marcada por las oportunidades de acceso a bienestar social, la calidad y la cobertura de los servicios urbanos, las capacidades humanas y las condiciones de pobreza y la cohesión social. Las estadísticas provenientes de INEI y FONCODES, así como la información relevante recogida en campo nos han permitido identificar y establecer las referidas diferencias; de ahí que empezemos a hablar de zonas con vulnerabilidad alta, media y baja, como indicadores del grado de vulnerabilidad de cada zona.

El cuadro que sigue nos muestra los distintos grados de vulnerabilidad, construido sobre la base de la información estadística, previo un proceso de homogenización a través del establecimiento de marcas de clase de rangos que ayudaron en la definición de los grados de vulnerabilidad alta (1), media (2) y baja (3). En tanto que para la información cualitativa se trabajó hasta con cuatro tipos de calificativos, que como en el primer caso el puntaje más bajo corresponde a una situación de alta vulnerabilidad. Los detalles de la operacionalización del cálculo del grado derivan de la información de los Mapas de Pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas presentados en anexos.

CUADRO N° 14: GRADO DE VULNERABILIDAD POR ZONAS

ZONA	BIENESTAR SOCIAL			SERVICIOS URBANOS			RECURSOS			ORGANIZACIÓN SOCIAL	Total de ponderación	Ranking de vulnerab.
	Población en viviendas con hacinamiento	Alumnos con déficit de servicio educativo	Población con déficit de servicio de salud	Población sin agua	Población sin desagüe	Sistema de recojo de basura	Población con alta dependencia económica	Tasa de desnutrición	Nivel de pobreza	Niveles de concertación		
Provincia de Urubamba												
Machu Picchu	1	3	3	3	2	2	3	2	3	0	22	9
Urubamba	3	3	3	2	2	2	3	2	3	1	24	10
Chincheró	3	3	1	2	1	2	2	1	3	3	21	8
Ollantaytambo	1	3	1	1	2	2	1	2	3	4	20	7
Huayllabamba	3	3	1	3	2	1	3	2	3	3	24	10
Maras	2	1	1	1	3	1	2	2	3	1	17	5
Yucay	3	3	1	3	2	1	3	3	4	3	26	11
Chilca – Piscacucho	1	3	1	3	1	1	1	2	2	4	19	6
Provincia La Convención												
Santa Teresa	1	3	1	2	1	0	3	1	2	0	14	2
Provincia Anta												
Mollepata	1	1	1	1	1	0	1	3	3	1	13	1
Provincia Calca												
Calca	3	2	3	3	3	2	2	2	4	4	28	12
Coya	2	2	1	2	2	2	3	1	3	3	21	8
Lamay	1	2	1	1	1	1	1	1	3	3	15	3
Pisac	2	2	1	3	2	2	2	1	3	2	20	7
San Salvador	3	1	1	2	3	0	1	1	2	2	16	4
Taray	2	3	3	2	2	0	1	1	3	2	19	6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mapa de Pobreza (FONCODES, 2000), Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (INEI, 1993) y Datos de Campo (CBC). Ver Anexo Matriz de Cálculo de Vulnerabilidad por Zonas.

A continuación se explicitan los grados de vulnerabilidad de las diversas zonas, previa agrupación en tres grupos:

Zonas con vulnerabilidad alta

En el primer grupo están los distritos de Mollepata, Santa Teresa, Lamay, San Salvador, Maras, Taray y la zona de Chilca – Piscacucho, en el distrito de Ollantaytambo. Coinciden en tener un alto volumen de población rural, las cuales tienen deficiencias crónicas en servicios básicos, recursos económicos y bienestar social. Cabe mencionar que Chilca y Piscacucho, comunidades campesinas recientemente reconocidas, ubicadas en lugares que antes eran de las haciendas tradicionales, no tienen una tradición en la organización comunal, a diferencia de las comunidades en los otros distritos. Su nivel de organización social es más bajo que el nivel de concertación del distrito al cual pertenecen (Ollantaytambo, nivel de concertación 4).

De los datos analizados en la matriz se infiere que los principales factores que inciden en la vulnerabilidad de éstas zonas están dados por los deficientes sistemas de gestión de residuos sólidos, de desagüe, servicios de salud y el déficit del servicio educativo, las que se traducen en un estado de insatisfacción de las necesidades básicas.

Zonas con vulnerabilidad media

En el segundo grupo, de vulnerabilidad media, figuran los distritos de Pisac, Coya, Ollantaytambo y Chinchero. Aquí también se aprecia que la población rural es mayoritaria; sin embargo, los pequeños centros urbanos (capitales de distrito) tienen una mejor condición de vida que los centros poblados de estos distritos. Esto se explica por el hecho de que se han centralizado en las capitales de distrito los servicios turísticos y las actividades de comercio, favorecidas éstas por una mejor articulación vial y de comunicaciones, las cuales inducen a un mayor dinamismo de las actividades productivas locales.

Asimismo, Pisac, Ollantaytambo y Chinchero poseen los principales atractivos turísticos del Valle del Vilcanota (parques arqueológicos del mismo nombre); no obstante, es probable que en el largo plazo aumente la vulnerabilidad en estos centros poblados debido al crecimiento desordenado y a la presión de los habitantes de las zonas rurales por insertarse de manera más ventajosa en las actividades turísticas. Todo este proceso conducirá hacia una mayor presión por el acceso a recursos y a servicios básicos.

En este grupo, los principales factores que vienen contribuyendo a la disminución de la vulnerabilidad es su relativa participación en los espacios de concertación, y el estado

regular de los sistemas de gestión de residuos sólidos. En este aspecto, la puesta en marcha del relleno sanitario de Yuncacha Huayco en la Provincia de Urubamba, debe desembocar en una mejoría para el distrito de Ollantaytambo.

Zonas con vulnerabilidad baja

En el tercer grupo, de vulnerabilidad baja, están cinco distritos de la Provincia de Urubamba: Machupicchu, Huayllabamba, Yucay, Calca y el mismo Urubamba. Una mejor articulación al sistema vial del Valle Sagrado de Los Incas, la mayor actividad comercial concentrada en las capitales de provincia y la mejor disponibilidad de recursos agropecuarios coadyuvan a disminuir la vulnerabilidad de la población de estas zonas. Asimismo, en general, se tiene una mejor cobertura de servicios urbanos que se traducen en una relativa mejor calidad de los servicios de salud, educación y saneamiento básico. El grado de vulnerabilidad en este grupo se reduciría aún más (particularmente en Machupicchu) si se lograsen consolidar los procesos de participación en los espacios de concertación de esta zona.

Análisis de Vulnerabilidad por Actores y por Zonas

A diferencia del anterior, en este punto nuestro análisis se centra en los actores, sólo de aquellas zonas que constituyeron casos de estudio, ya que tomar posición sobre las características de la organización social, de los recursos que manejan y el acceso a bienestar social y a los servicios urbanos de cada actor sólo es posible a través de la herramienta de trabajo de campo.

El cuadro siguiente hace una breve referencia del procedimiento seguido en la evaluación de los actores por cada zona, identifica la variable y sus indicadores. Muestra que la evaluación se realizó sobre la base de información cualitativa, dando valores de 0, 1, 2 y 3 puntos, el valor más bajo corresponde a una situación de vulnerabilidad alta.

CUADRO N° 15: VARIABLES E INDICADORES POR ZONAS

VARIABLE	INDICADOR	VALOR	OBSERVACIONES
Organización social	Formalidad	Formal = 1 Informal = 0	Esta referida al reconocimiento legal del actor institucional
	Participación en espacios de concertación	Participa = 2 Regular = 1 No Participan = 0	Se ha valorado la presencia institucional en espacios de concertación
	Capacidad de convocatoria	Reconocida = 2 En proceso = 1 Ninguna = 0	Nos referimos convocatoria y movilización de las organizaciones
	Articulación a organizaciones mayores: regional y nacional	Articulados = 2 En proceso = 1 Ninguna = 0	Esta destinada a calificar la participación de los actores en organizaciones de segundo nivel y en espacios mayores
	Eventos actividades	Participan = 1 No participan = 0	Califica la presencia institucional en foros y eventos
Recursos	Capital económico	Alto = 2 Medio = 1 Bajo = 0	Valora la capacidad económica y financiera del actor, en relación a otros de la zona
	Recursos humanos	Calificados = 2 Poco calificados = 1 Sin calificación = 0	Valora la capacitación de los diferentes actores
	Acceso a información	TV, radio, periódicos y revistas = 3 TV, radio = 2 Radio = 1 Ninguno = 0	Valora el acceso los diferentes medios de información
	Acceso a capacitación	Centros superiores = 2 Eventos/ capacitación = 1 Ninguno = 0	Valora el acceso a los diversos medios y centros de capacitación y formación
Acceso a bienestar social y servicios urbanos		Aceptable = 3 Regular = 2 Deficiente = 1 Sin acceso = 0	Valora la combinación del acceso a la vivienda, los servicios de salud, educación y el saneamiento básico
Total de ponderación		Grado de vulnerabilidad	Es la sumatoria de los puntajes otorgados a cada indicador.

Estos criterios han sido aplicados para los actores de cada zona (ver anexos de evaluación de la vulnerabilidad de los actores por zonas), este procedimiento ha permitido resumir los diversos grados de vulnerabilidad de los actores agrupados en alta, media y baja.

CUADRO N° 16: GRADO DE VULNERABILIDAD DE LOS ACTORES SEGÚN ZONAS

ZONAS	ACTORES			
	Comunidades Campesinas	Pobladores Urbanos	Empresas Privadas	Gremios
Machu Picchu	4	8	18	11
Santa Teresa	5	5	9	0
Mollepata	7	0	10	9
Ollantaytambo	11	8	15	11
Chilca y Piscacucho	8	0	0	7
Pisac	9	11	10	9
Chinchero	13	9	15	13
Total	57	41	77	60

Fuentes: Anexos matrices de cálculo de vulnerabilidad de actores por zonas

Actores con vulnerabilidad alta

Son las comunidades campesinas y los pobladores urbanos. Sin embargo resulta sorprendente que los pobladores urbanos son más vulnerables que los pobladores rurales. Un factor que gravita en este resultado es la escasa capacidad de organización y la cada vez mayor tendencia de los actores urbanos hacia un desarrollo individual. En el caso de las comunidades campesinas, su vulnerabilidad se explica en función a la falta de reconocimiento formal de algunas comunidades, así como por la baja calificación de los campesinos y las limitadas oportunidades de acceso a la información. Empero, éstas muestran un mejor posicionamiento en cuanto a las redes sociales establecidas (tejido social) y mayor participación en acciones colectivas.

En términos específicos, el cuadro muestra que las comunidades campesinas más vulnerables se encuentran en el SHM y en Santa Teresa. Asimismo, la población urbana más vulnerable se encuentra en las zonas de Santa Teresa, Mollepata, Chilca y Piscacucho. En estos lugares hay serios problemas de carácter estructural: la infraestructura de riego está colapsada, la actividad agropecuaria se encuentra en crisis, las redes viales están en mal estado, y los servicios sociales son de pésima calidad. Si a estas condiciones agregamos la poca continuidad de la presencia del Estado y de las ONG que trabajan en éstas zonas, el panorama se vuelve crítico para éstos centros poblados.

Actores con vulnerabilidad media

Son los gremios y asociaciones localizados en Machupicchu, Ollantaytambo y Chinchero. El menor grado de vulnerabilidad de éstos actores está determinado principalmente por su capacidad de convocatoria y mejores oportunidades de acceso a información (TV, radio, periódicos y revistas), por los niveles de formación y capacitación, los mismos que están en relación directa con su capacidad de manejo de recursos económicos.

La actividad económica principal de estos actores es la actividad comercial y de servicios vinculados a la actividad turística. El mayor grado de acceso a la información y a las oportunidades de capacitación, les permite reducir su vulnerabilidad. Sin embargo, el nivel de dependencia de estos actores frente a la actividad turística, puede acrecentar su vulnerabilidad en un mediano o largo plazo.

Actores con vulnerabilidad baja

Están representados por las empresas privadas con mayor poder económico que operan en los distritos de Machupicchu, Ollantaytambo y Chinchero. La baja vulnerabilidad de estos actores tiene relación directa con el capital económico, la calificación de los recursos humanos y el acceso a la información. La actual tendencia de concentración de las inversiones en reducidos grupos económicos como el caso de la Concesión de la línea Férrea Cusco – Machupicchu, y los servicios hoteleros del Monasterio en Cusco y Santuario Lodge en Machupicchu, a largo plazo, no representan un modelo que promuevan el desarrollo armónico de la región, ya que se vienen desarrollando en una dinámica excluyente y desarticulada de los otros sectores de la economía regional.

ESTIMACIÓN DE RIESGOS

Para evaluar el riesgo se consideran tres pasos: la evaluación de la amenaza, el análisis de vulnerabilidad y la estimación del riesgo como resultado de relacionar ambos parámetros. El riesgo se obtiene como resultado de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

En este análisis, identificamos cinco amenazas principales generalizadas a nivel del Valle del Vilcanota:

- La contaminación por aguas servidas y residuos sólidos
- El crecimiento urbano desordenado

- La baja rentabilidad de la actividad agrícola
- Proceso de aculturación
- Debilitamiento del proceso de descentralización

Mientras que el grado de vulnerabilidad de las zonas y de los actores se analizó tomando indicadores de acceso de la población a condiciones de bienestar social, servicios urbanos, recursos y organización social. Como se indicó, al cruzar las amenazas con los factores de vulnerabilidad hemos estimado situaciones de riesgo ambiental, social y político. Se ha señalado previamente que el elemento orientador del proceso de la evaluación es el carácter de la amenaza, dependiendo entonces el carácter del riesgo de la naturaleza de la amenaza.

Los riesgos resultantes son:

Socio - ambientales

Resultado de la amenaza de la contaminación por aguas servidas y residuos sólidos, asociada al grado de vulnerabilidad media reflejada por la deficiente dotación de los sistemas de saneamiento básico, recojo y disposición final de la basura y baja calidad en los servicios de salud. A lo largo de todo el Valle del Vilcanota existe el riesgo contra la salud de la población por epidemias, proliferación de enfermedades infecto contagiosas y otros. Existe también el riesgo de pérdida de biodiversidad, (flora y fauna hidrobiológica), salinización de suelos, alteración de la calidad del agua y pérdida de la capacidad de autodepuración de las aguas.

Este tipo de riesgo es más importante en la zona de Machupicchu principalmente por la alta intensidad de la amenaza, donde a pesar de contar en promedio con una vulnerabilidad baja, no se cuentan con los mecanismos adecuados para responder a esta situación. Esta situación de riesgo es agravada por la problemática institucional que afecta a la zona. En el caso de Ollantaytambo, si bien la intensidad de la amenaza es menor que en Machupicchu, la situación de vulnerabilidad media de la zona la ubica en una situación de riesgo similar.

Crecimiento Urbano Desordenado

El otro riesgo es contra el territorio, que proviene de la ocupación de tierras de protección con fines de construcción de viviendas, éstas a su vez se convierten en zonas de riesgo por estar expuestas a deslizamientos e inundaciones. Se trata de un riesgo generalizado, puesto que la mayoría de las municipalidades carecen de instrumentos de gestión del territorio (plan de ordenamiento territorial, plan urbano, plan director y otros). En el caso de contar con

estas herramientas, ocurre como en la Municipalidad de Machupicchu que no se implementan por problemas y conflictos institucionales, lo cual determina una situación de riesgo alto. La ausencia de la implementación de estos instrumentos se traduce en servicios urbanos deficitarios, colapso de colectores de aguas servidas y de rellenos sanitarios, concentración de actividades económicas de servicios comerciales y productivas en algunos pequeños centros urbanos, conflictos inter institucionales por la gestión del territorio, escasez de recursos e incremento en los niveles de pobreza.

Económico Productivos

El principal riesgo es la agudización del colapso de la economía rural y la pobreza, es decir, la descapitalización del sector agropecuario como consecuencia de la baja competitividad de la actividad agrícola. Esta situación viene obligando a una gran masa campesina a incursionar en actividades no agropecuarias (por ejemplo actividades de artesanía y de servicios turísticos) en condiciones de inequidad y marginación (es el caso de los porteadores y de las familias campesinas artesanas que venden sus tejidos a los comerciantes a precios irrisorios que luego son vendidos hasta en sumas tres veces más que el precio original).

También hay que anotar que las políticas de integración de mercados como el ALCA, representan un riesgo para las economías rurales, en la medida que la negociación no es un proceso totalmente transparente, la propuesta es unilateral y no negociada articuladamente con otros países. Los riesgos para la agricultura vienen de los subsidios que los países del norte otorgan a su agricultura, asimismo que las medidas sanitarias y fitosanitarias no se utilizan como barreras no arancelarias. Asimismo existe la preocupación de que las empresas extranjeras fortalezcan el proceso de "apropiación " de la producción y de la comercialización de los recursos naturales y productos de toda la región, en desmedro de las pequeñas empresas nacionales.

Sociales

Una fuerte expresión es el proceso de aculturación y folklorización de la cultura local en función a demandas del mercado (turístico). En su conjunto, en las zonas de mayor acervo cultural y donde se registra mayor actividad turística (Chincho, Písaq, Ollantaytambo) este riesgo social es más alto. Ante la vorágine del mercado han sido trastocadas las formas de organización y las redes sociales tradicionales, las formas de participación en acciones colectivas han sido debilitadas. Este hecho toma su expresión más evidente en la débil representación indígena en los diversos espacios de gobierno.

Políticos

Uno de los principales riesgos es el debilitamiento del proceso de descentralización, que a su vez traería un retroceso en el intento de construir un verdadero proceso de desarrollo regional y la consecuente agudización de los niveles de pobreza y marginación. Entre los factores que constituyen riesgos están la permanencia de la estructura centralista en muchos sectores, como el caso del INC, prácticas de clientelismo político en busca de beneficios a cortoplazo, escasa visión de desarrollo regional nacional a largo plazo, y por supuesto los conflictos inter institucionales por superposición de funciones. Si bien la situación descrita afecta a toda la región por igual, consideramos que Chilca, Piscacucho y Santa Teresa son las zonas de mayor riesgo debido a los altos índices de pobreza.

Asimismo, no existe cabalmente una sintonía de procesos políticos de nivel nacional, regional y local. El gobierno regional aún no ha ingresado en una lógica de promoción del desarrollo regional sobre la base de líneas estratégicas. Ello se confirma por ejemplo en las contradicciones entre el presupuesto participativo y lo que señala el Plan Estratégico Regional. También se puede confirmar en la escasa voluntad política del gobierno regional y de algunos gobiernos locales - como el caso de Santa Teresa y de Machupicchu - de consolidar espacios de concertación legítimos que permitan trabajar sobre objetivos comunes y que promuevan los procesos de participación ciudadana en la construcción del desarrollo local y regional, así como en la vigilancia de la gestión pública.

CONCLUSIONES

“No pudiendo hacer que lo que es justo sea fuerte, se ha hecho que lo que es fuerte sea justo”, Blaise Pascal.

Bajo la forma de un diagnóstico social e institucional, el presente estudio pretende identificar los obstáculos principales que son de importancia en la implementación de actividades orientadas a un desarrollo sostenible en el Valle del Vilcanota. Entre estos obstáculos, resaltan conflictos estructurales e institucionales, amenazas económico-productivas, ambientales, sociales y políticas, y la situación de vulnerabilidad de la población local. La combinación de una reflexión teórica y análisis situacional multidimensional permite delinear la especificidad de la región frente a la problemática general del desarrollo sostenible.

En primer lugar, de acuerdo a los resultados del estudio, los desafíos estructurales afectan con variada intensidad los procesos que deberían conducir a un proceso de gobernanza en el Valle del Vilcanota. El principal elemento que determina la precariedad de esta situación es el contexto de pobreza aguda e inequidad social, fuente de frustraciones y vector de múltiples conflictos. De hecho, la pobreza y la exclusión social aparecen como un tema transversal y recurrente en el estudio. El análisis presenta los impactos negativos de una economía de subsistencia en las zonas rurales, las inadecuadas condiciones de acceso a los servicios básicos y un desequilibrio en oportunidades de empleo y generación de ingresos específicamente en torno a la actividad turística.

La actividad turística en el Valle del Vilcanota se perfila de antemano como una de las actividades principales orientadas al desarrollo económico y social sostenible en el ámbito de estudio. No obstante, en la práctica actual, esta actividad presenta una serie de carencias

normativas – no existe una política nacional ni regional de turismo – dando lugar a la condición de informalidad y de bajos niveles en los estándares de calidad de estos servicios. Por lo dicho anteriormente, las relaciones entre los actores involucrados en esta actividad evolucionan en una condición desequilibrada de poder, predominando la influencia del sector empresarial privado. Esta situación explica particularmente la ausencia del sector empresarial privado en los espacios de concertación locales.

Así, el Valle del Vilcanota se entiende como un espacio social heterogéneo, donde se identifican poblaciones vulnerables. En esta situación, una de las amenazas identificadas es la falta de articulación al mercado por parte de los pequeños productores, como aquéllos que reivindican la construcción de la carretera Santa Teresa–Central Hidroeléctrica Machupicchu como solución a su aislamiento. Sin embargo, mientras la población rural constituye por excelencia el núcleo de estos grupos vulnerables, el estudio ha demostrado que la población urbana puede también entrar en esta categoría. En efecto, en las áreas urbanas se observa frecuentemente que no existen organizaciones sociales consolidadas cuyos espacios de coordinación permitan enfrentar los desafíos de las condiciones socioeconómicas antes descritas.

La violencia estructural se implanta en un sistema regional y nacional caracterizado por una débil institucionalidad, lo que impide la dinámica necesaria de impulso de alternativas creativas y mecanismos adecuados de resolución de conflictos. En este sentido, existe un claro desfase entre las necesidades locales y las políticas que emanan del Estado. El proceso de descentralización o las llamadas “reformas de segunda generación” forman parte de las recientes respuestas ofrecidas. Sin embargo, el análisis subraya las dificultades que acompañan esta evolución. Las instituciones centralistas manifiestan serias reservas y generan un ambiente de incertidumbre, donde las iniciativas políticas no se traducen coherentemente. Para tener gobiernos e instituciones locales eficientes, se debe tomar en cuenta el principio de subsidiaridad, conforme al cual al Estado no le compete intervenir en aquellas áreas o tareas que los actores – individual o colectivamente – pueden desarrollar por sí mismos.

Es en este contexto que la actividad turística en la práctica actual, como se mencionó anteriormente, ostenta carencias normativas y políticas. Este contexto conlleva a una desarticulación de los proyectos conducidos en los diferentes sectores y un desequilibrio de poder entre actores múltiples y heterogéneos. Así, por un lado se tienen actores dominantes, generalmente del sector empresarial privado, y por el otro, se encuentran actores vulnerables insertos en condiciones de inequidad en la actividad turística. Los

nacientes espacios de concertación, si bien involucran a actores sociales, estatales, ONG, organizaciones de bases, entre otros, paradójicamente sólo agrupan a actores que comparten los mismos intereses.

La evidencia presentada demuestra en su conjunto la incompatibilidad de intereses que conlleva el desarrollo sostenible. Esta discrepancia de intereses se observa a diferentes niveles en los casos descritos. Horizontalmente se expresa entre actores locales de distintos sectores, por ejemplo entre el sector privado y el sector público, entre el sector privado y la población local, entre las instituciones conservacionistas y los usuarios locales de los recursos naturales. Verticalmente, estas oposiciones de intereses aparecen entre actores situados a las diferentes escalas local, distrital, provincial, regional y nacional. Las divergencias existentes dentro de los grupos de interés complican aún más el esquema de interacción social entre estos actores.

Se puede observar finalmente que los conflictos aparecen como catalizadores de cambios positivos. Así, los conflictos de interés estudiados en el Valle del Vilcanota representan una forma crítica de considerar la problemática del desarrollo sostenible en la zona. Los conflictos bien pueden considerarse como procesos de aprendizaje colectivo y como vectores de interacción y coordinación efectivas que ofrecen nuevos espacios de comunicación y diálogo. Lo que puede resultar de todo este proceso, en el escenario menos pesimista, es una nueva configuración donde los actores reconociendo su diversidad puedan aprovechar de mejor manera sus recursos.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre el Análisis de Actores

Chevalier J. (2001). "Stakeholder Analysis and Natural Resource Management", Ottawa, Carleton University, <http://www.carleton.ca/~jchevali/STAKEH.html>.

Daniels S.E, Walker G.B. (1997). "Rethinking Public Participation in Natural Resource Management: Concepts from Pluralism and Five Emerging Approaches", FAO, http://www.fao.org/montes/for/forc/plural/1/DANWAL_c.htm.

Endter-Wada J., Blahna D., et al., (1998). "A Framework for Understanding Social Science Contributions to Ecosystem Management", *Ecological Applications*, Volume 8, n°3, pp 891-904.

Farrington J. (1996). "Socio-Economic Methods in Natural Resources Research", *Natural Resource Perspectives*, publication of the Overseas Development Institute (ODI), n°9.

Field L. S. (1999). "La gestión local de los recursos naturales", *Ecuador Debate*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

Grimble R., Wellard K. (1997). "Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: A Review of Principles, Contexts, Experiences and Opportunities", *Agricultural System*, Volume 55, n°2, 1997, pp 173-193.

Jamal T. B., Stein S. M., et al. (2002) "Beyonds Labels. Pragmatic Planning in Multistakeholder Tourism-Environmental Conflicts", *Journal of Planning Education and Research*, Volume 22, n°2, pp 164-177.

Karl M., (2000). "Monitoring and Evaluating Stakeholder Participation in Agriculture and Rural Development Projects: An Annotated Bibliography", FAO, <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPre0074b.htm>.

Mitchell R.K., Agle B.R, et. al. (1997) "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of Management Review*, Volume 22, n°4, pp 853-886.

Overseas Development Administration (ODA), (1995). *Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes* www.eldis.org/static/DOC1401.htm.

Overseas Development Administration (ODA), (1995). *Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities*. <http://www.euforic.org/gb/stake3.htm>.

Ravnborg H.M; Westermann O., (2000). "Understanding Interdependencies: Stakeholder Identification and Negotiation for Collective Natural Resource Management", documento presentado para la conferencia "Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium" the Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Bloomington, Indiana, <http://dlc.dlib.indiana.edu/documents/dir0/00/00/10/30/>.

Robson J., Robson I., (1996). "From Shareholders to Stakeholders: Critical Issues for Tourism Marketers", *Tourism Management*, Volume 17, n°7, 1996, pp 533-540.

Shackleton S., Campbell B., et. al. (2002). "Devolution and Community-based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit?", *Natural Resource Perspectives*, Overseas Development Institute (ODI), n°76.

Winn M.I., Keller R.L. (2001). "A Modelling Methodology for Multiobjective Multistakeholder Decisions. Implications for Research", *Journal of Management Inquiry*, Volume 10, n°2, pp 166-181.

Bibliografía sobre el tema de Conflictos

Axelrod R. (1967). "Conflict of Interest: An Axiomatic Approach", *The Journal of Conflict Resolution*, vol.11, n°1, pp 87-99.

Banco Mundial, (2000). *"La resolución de conflictos como un elemento clave para la conservación y manejo sostenible de recursos con participación local: el caso de las Islas Galápagos"*, Estudio de Caso en Ecuador, Islas Galápagos.

Bergström L., (1970). "What is a Conflict of Interest?", *Journal of Peace Research*, vol.7, n°3, pp 197-217.

Boyney L.G.; Maguire L.A. (1994). "Resolving Environmental Disputes: a Framework Incorporating Decision Analysis and Dispute Resolution Techniques", *Journal of Environmental Management*, vol.42. pp 31-48.

Buckles D. (ed), (2000). *"Cultivar la Paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales"* Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.

Coser L. (1957). "Social Conflict and the Theory of Social Conflict", *The British Journal of Sociology*, volume 8, n°3, Septiembre del 1957, pp 197-207.

Coser L. (1961), "The termination of conflict", *Journal of Conflict Resolution*, volume 5, n°4, pp 347-353.

Churats J., Escalante C., et al. (2001). *“El impacto social y ambiental del manejo alternativo de conflictos sobre recursos naturales en la Zona Andina del Perú”*, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú: Casa Campesina - Universidad para la Paz de Costa Rica.

Fuwa Y., Yoshida H. et al., Eds. (2001). *“Evolving Concept of Peacebuilding: Natural Resource Management and Conflict Prevention”*, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development.

Galtung J. (1965). “Institutionalized Conflict Resolution: A Theoretical Paradigm”, *Journal of Peace Research*, Vol.2, n°4, pp 348-397

<http://www.worldbank.org/wbi/sdruralpoverty/conatrem/html/Ecuador-Paper-Sp.htm>.

Gartner W. (2000). “International Tourism Supply”, Lima: PRA – Chemonics International.

Jamal T.B; Stein S.M; Harper T.L. (2002). “Beyonds Labels. Pragmatic Planning in Multistakeholder Tourism-Environmental Conflicts”, *Journal of Planning Education and Research*, volume 22, n°2, pp 164-177.

Mitchell C.R, (1980). “Evaluating conflict”, *Journal of Peace Research*, volume 17, n°1, pp 61-75.

Orellana R. (1995). *Aproximación a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales*, Cochabamba: CERES, FTEP.

Ormachea I. (1999). *“Manual de conciliación*, Instituto Peruano de Resolución de Conflictos, Negociación y Mediación, Lima, Perú: (IPRECON).

Ortiz P. (1996). *“Apuntes teórico-conceptuales para propuesta metodológica de manejo comunitario de conflictos socioambientales”* Progamma Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP/FAO), documento de trabajo, 57 p.

Payne R.A. (1998). “The Limits and Promise of Environmental Conflict Prevention: The Case of the GEF”, *Journal of Peace Research*, Vol.5, N°3, pp 363-380.

Bibliografía sobre el Santuario Histórico de Machupicchu

Arnold I., Blanco S., et al. (2001). *“Análisis de los factores críticos de la gestión en el SHMP”*, Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas, Documento de trabajo, Maestría en Gestión Ambiental y Desarrollo.

Endo V. (2003). *“Reporte sobre Cuestiones de Tenencia de Tierras y Temas Institucionales”* Proyecto de Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Vilcanota, Misión de Identificación del Banco Mundial.

Gil Mora J.E., (1993). *“Impacto ambiental en el Santuario Histórico de Machu Picchu. Primera aproximación”*, Cusco: Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.

INC; INRENA, et al. (1998). *Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu*, Cusco.

Ortiz de Zevallos, A. (2000). *“Plan de ordenamiento urbano del poblado de Machu Picchu (Aguas Calientes)”*, Cusco.

Putney A., (1999). "Propuesta de un sistema de monitoreo y evaluación para el Programa Machu Picchu" Cusco.

UNESCO; IUCN., et al. (2002). "The State of Conservation of the World Heritage Site of: The Historic Sanctuary of Machu Picchu, Peru". Report of the UNESCO-IUCN-ICOMOS Mission to Machu Picchu, Peru.

Bibliografía General

Andrade, G. (1999). Machu Picchu, más allá del su desarrollo sostenible. Rumbos 19: 66-70.

APTAE (2000). Reglamento de uso turístico de la red de caminos inca del Santuario Histórico de Machu Picchu. Cusco.

Carloto Caillaux V; Galdos Bustamante, J. et al. (2001). Plan para la mitigación de desastres del poblado de Machupicchu - Aguas calientes: Resumen. Cusco: PROFONANPE, Programa Machupicchu.

Carreno, P, E. (1995). Legislación de las áreas naturales protegidas y la problemática de Machupicchu. Opciones 2: 8 - 10.

CBC - GAD (1999). Desarrollo turístico y conservación del patrimonio. Informe de la investigación de campo en el Santuario Histórico de Machupicchu. Cusco: CBC.

CBC - GAD (2001). Análisis de los factores críticos de la gestión en el Santuario Histórico de Machu Picchu. Cusco: CBC, Escuela Andina de Postgrado - Maestría en Gestión Ambiental y Desarrollo.

CBC - GAD (2001). Estudio integral de alternativas de transportes en el Santuario Histórico de Machu Picchu. Cusco: CBC, Escuela Andina de Postgrado - Maestría en Gestión Ambiental y Desarrollo.

CBC and Pacific S.A. (2001). Diagnóstico participativo del sector rural del Santuario Histórico de Machu Picchu (SHMP). Cusco: CBC.

COINCIDE (1999). Rol Económico de la Ciudad del Cusco en la Cuenca del Vilcanota. Manuscrito.

Chevarria Huarcaya, E. (1992). Machupicchu: Devenir histórico y cultural. Cusco: UNSAAC, Editorial Universitaria.

Churats, J., Escalante, C., et al. (2002). El impacto social y ambiental del manejo alternativo de conflictos sobre recursos naturales en la zona andina del Perú. Cusco: CBC - Universidad para la Paz Costa Rica.

DRITINCI (2002). Estadística del mercado turístico Cusco.

Eguren López, F., J. Cano Pacheco, et al. (1997). Evaluación social del desarrollo humano en el Perú. Lima: Acción Ciudadana.

Endo, V. (2003). "Proyecto de Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Vilcanota. Reporte sobre Cuestiones de Tenencia de Tierras y Temas Institucionales" Misión de Identificación del Banco Mundial, www.ayudaurbana.com.

ENTURIN (1993). Estudio de impacto ambiental: Tramo carretero, Puente ruinas - vivienda Cusco.

Galiano Sánchez, W. (1995). Decálogo normativo para la conservación, desarrollo y manejo del Santuario Histórico de Machupicchu. Opciones II: 4 - 7.

Galiano Sánchez, W. (2000). Situación ecológico-ambiental del Santuario Histórico de Machu Picchu: Una aproximación. Programa Machu Picchu, Cusco.

Gil Mora, J. E. (1998). Evaluación y estudio de impacto ambiental de la captación del sistema Vilcanota. Cusco: UNSAAC - INANDES.

Gil Mora, J.E. (1995). Acceso carretero a la ciudad inka de Machupicchu: Evaluación del impacto ambiental. Opciones 2: 17 - 27.

Gil Mora, J.E. (1995). Acceso carretero a la ciudadela inka de Machupicchu: Estudio del impacto ambiental. Cusco: UNSAAC - INANDES.

Gil Mora, J.E; CAPARAO CALDERON, A., (1993). Impacto ambiental en el Santuario Histórico de Machupicchu: primera aproximación. Cusco: CBC - INANDES.

Gil Mora, J.E., 1995. "Crecimiento de la población y repercusión ambiental" Opciones II Número V, pp. 2-9.

Gil Mora, J.E; Arias Almaraz, N; et al. (1996). Declaración de impacto ambiental: evacuación de aguas residuales del hotel Machupicchu Ruinas; Tendido de tubería. Cusco: UNSAAC.

GOBIERNO REGIONAL INKA. (1995). Proyecto plan maestro santuario histórico de Machupicchu. Primer borrador del plan maestro. Cusco.

Gonzales de Olarte, E. (2003). Financiamiento y desafíos de la descentralización. Economía y Sociedad 48: 30 - 37.

Guerra Sousa, B., 2003. Proyecto de Reordenación y Rehabilitación del Valle del Vilcanota, Urubamba, Misión de Identificación del Banco Mundial, Cusco Perú. www.ayudaurbana.com.

Guillen, J; Marroquin, E., et al. (1997). La cuenca del Vilcanota en el sistema amazónico: Situación y perspectivas. Cusco: EGEMSA - Empresa de generación eléctrica Machupicchu S.A.

IMA. (1998). Diagnóstico Ambiental de la Calidad de Aguas Superficiales del Río Vilcanota. Instituto de manejo de Agua y Medio Ambiente – IMA. Oficina de Programación y Planeamiento Ambiental – Unidad de Estudios. Cusco.

INRENA; INC, et. al. (1998). Plan maestro del Santuario Histórico de Machupicchu. Cusco, INRENA, INC, CTAR- Cusco.

LITTLE, A.D. (1996). Estudio de orientación estratégica para inversiones en turismo en la Región Inka. Cusco: Ministerio de la Presidencia, Región Inka, COPESCO.

Maskrey, A. comp. (1993). "Los Desastres No Son Naturales" Colombia: LA RED: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres, ITDG.

Mendivil, Raúl (2003).

Ortiz de Zevallos, A. (2000). Plan de ordenamiento urbano del poblado de Machu Picchu (Aguas Calientes). Machu Picchu: Municipalidad Distrital de Machupicchu - Programa Machu Picchu - PROFONAMPE.

Ortiz De Zevallos, G. (2003). Desafíos de las políticas sociales. *Economía y Sociedad* 48: 50 - 56.

Paredes Chavez, P., et al. (2002). Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Calca al 2012. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolome de Las Casas - Municipalidad Provincial de Calca – CODECA.

Paredes Pando, O. (1999). Machupicchu: Retos en la gestión del santuario histórico. *Andes* 3: 201 - 210.

Putney, A. (1999). Propuesta de un sistema de monitoreo y evaluación para el Programa Machu Picchu.

Rodríguez, S.H., 1999. "El daño y la evaluación del riesgo en América Central: Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica". Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tesis de Postgrado, Maestría en Geografía de la Universidad de Costa Rica.

Romero, A. (1997). Evaluación de las investigaciones: Dinámicas económico productivas, dinámicas sociales y dinámicas urbanas en la Cuenca del Vilcanota. Cusco: COINCIDE.

Salazar Bragagnini, D. (1995). Proyecto plan maestro santuario histórico de Machupicchu. *Opciones* 2: 11 – 16.

Segeco (1999). Estudio de Impacto ambiental hotel Aguas Calientes. Cusco: Empresa inversiones Turísticas Amauta S.A.

Senderowisch, R. (2003). Trabajo de Campo en el Valle del Vilcanota. www.ayudaurbana.com.

Trivelli, C., Von Hesse, M., et al. (2000). Desafíos del desarrollo rural en el Perú. Lima: CIES.

Usselman, P. (1989). El marco físico de Machu picchu: Geología y geomorfología de un sitio arqueológico amenazado.

Van Niekerk, N. (1990). La experiencia de ARARIWA en el Valle Sagrado - Cusco.

Vargas Mata, M. (2003). Proyecto de Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Vilcanota. Misión de identificación del Banco Mundial. Informe de Reordenamiento Territorial y Reasentamiento de Vivienda. www.ayudaurbana.com.

Velázquez, A., Rosales, C. (1999). "Escudriñando en los desastres a todas las escalas. Concepción, metodología y análisis de desastres en América Latina utilizando DesInventar". OSSO / ITDG / LA RED. www.desenredando.org

ZIACA, Y., ROBICHON, P., et al. (2002). "Educación Ambiental : 6 propuestas para actuar como ciudadanos" Cusco: Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre - Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

GLOSARIO

AATC	Asociación de Agencias de Turismo del Cusco
ANP	Area Natural Protegida
AP	Acción Popular
APEC	Cooperación Económica Asia Pacifico
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
APTAE	Asociación Peruana de Turismo de Aventura y Ecoturismo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR Cusco	Comité Ambiental Regional - Cusco
CBC	Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CCL	Consejo de Coordinación Local
CD	Comité de Desarrollo
CDD	Comité de Desarrollo Distrital
COGESAC	Comité de Gestión Ambiental de la Cuenca de Vilcanota
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONSETTUR	Consorcio de Empresas de Transporte Turístico Machupicchu
COSITUC	Comité de Servicios Integrados Turísticos - Cusco
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación
CTAR Cusco	Consejo Transitorio de Administración Regional - Cusco
DIGESA	Dirección Regional de Salud Ambiental
DRIT	Dirección Regional de Industria y Turismo
DRTC	Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones
DS	Decreto Supremo
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y Caribe
ENAFER	Empresa Nacional de Ferrocarriles S.A
EE.UU	Estados Unidos

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDTC	Federación Departamental de Trabajadores del Cusco
FERSIMAC	Ferrocarril Santuario Inca Machupicchu S.A.C
FETRANSA	Ferrocarril Transandino S.A
FIM	Frente Independiente Moralizador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICC	Cámara de Comercio Internacional
IDA	Asociación Internacional de Desarrollo
IFC	Corporación Internacional de Finanzas
IMA	Instituto del Medio Ambiente
INC	Instituto Nacional de la Cultura
INDECOPI	Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
JPP	Juntos para el Progreso
LAES	Sistema Económico Latinoamericano
LAIA	Asociación de la Integración Latinoamericana
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OAS	Movimiento de los No Alineados
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Internacional Propiedad Intelectual
OMT	Organización Mundial para el Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PAP	Partido Aprista Peruano
PED	Plan Estratégico de Desarrollo
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierra y Catastro Rural
PIL	Poder – Intereses - Legitimidad
PIP	Partido Inka Pachakuteq
PLAN	Comisión Especial para Coordinar y Supervigilar el Plan Turístico y Cultural Perú-Unesco
COPESCO	Perú-Unesco
PMP	Programa Machupicchu
POA	Plan Operativo Anual
PP	Perú Posible
PREDES	Programa de Emergencia para el Desarrollo
PROFONANPE	Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas
PRONAMACHS	Programa Nacional de Manejos de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
SHM	Santuario Histórico de Machupicchu
SINANPE	Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado

SP Somos Perú

SUNARP Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

SUNAT Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

SUP Sindicato Unico de Porteadores

UGM Unidad de Gestión de Machupicchu

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

UNESCO La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNIDO Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

UNSAAC Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

UPP Unión por el Perú

USAID United States Agency for International Development

VV Valle del Vilcanota

ANEXOS

Descripción de la Actividad Turística en la Zona de Estudio

Turismo Masivo: Turista libre y empresas con visión de corto plazo

- Turista libre es aquel turista que viaja en forma independiente de agencias de su país, solo, en pareja o en pequeños grupos. Generalmente se trata de personas jóvenes menores de 30 años. Los llamados “mochileros” en busca de emociones a bajo precio, forman parte de este segmento.
- Los turistas libres representan aproximadamente el 60% de los visitantes al Perú.
- Se informan de los atractivos turísticos y de los servicios a través del Internet o de guías de viaje, y de las recomendaciones brindadas por amigos, familiares o conocidos que ya han viajado al Perú.
- Este turista, sin bien programa el tiempo de estancia en el Perú, es decir su fecha de llegada y salida, organiza sus viajes al interior del Perú recién a su arribo a Lima, evaluando las rutas, circuitos, hoteles, programas de viajes, precios, etc.
- El interés de estos turistas es la historia, la cultura y la naturaleza sin ninguna exigencia en especial, ni en el contenido de la visita, ni en la calidad del servicio. El precio es la variable más relevante en la decisión de compra de estos visitantes.
- Este mercado de turistas libres es bastante disputado por las agencias de viajes que no tienen conexiones con empresas en el extranjero.
- Es un mercado de bajo precio, y existe una gran oferta de servicios turísticos en Cusco, muchas de estas agencias son solamente comisionistas o intermediarias de agencias que sí se encargan del turista, y que tampoco tienen fuertes conexiones con el extranjero.
- La mayoría de estas empresas no están acreditadas⁴⁸ por el MINCETUR.
- La cultura empresarial de estas empresas es la rentabilidad a corto plazo, pues sus turistas no volverán a tomar sus servicios.
- Estas empresas brindan servicios de reducida calidad, pues sus precios son bajos, pagan poco a los guías de turismo, cuentan con equipos de baja calidad o usados en forma excesiva (carpas, etc.), maltratan a los porteadores con bajos salarios y les brindan mala alimentación, y en muchos casos estafan a los turistas, abandonándolos en la mitad de la ruta.

⁴⁸ La acreditación es una opción voluntaria a la que pueden acceder las empresas de servicios turísticos si cumplen con los siguientes requisitos: (a) el local deberá estar destinado exclusivamente al servicio turístico; (b) acreditar personal especializado; (c) organizar programas o paquetes turísticos; (d) contar con sistema de reservas computarizado y finalmente (e) contar con al menos una computadora.

- Estas empresas no tienen preocupación por el medio ambiente ni por la población local, descuidan la disposición de la basura.
- Estas empresas trabajan con jóvenes “enganchadores” o choferes de taxi, en las inmediaciones de la Plaza de Armas de Cusco, en los terminales de buses y en el aeropuerto.

Turismo Masivo: turista organizado y empresas con visión de largo plazo

- Generalmente se trata de personas mayores de 30 años, con instrucción superior, que viajan en grupos de familiares o amigos.
- Los intereses de estos turistas son la historia, la cultura y la naturaleza sin ninguna exigencia en especial, pero sí énfasis en la calidad de la experiencia.
- Este tipo de turista considera las variables de seguridad, calidad del servicio, calidad de la experiencia, antes que el precio.
- Obtienen información de otras personas que ya han visitado el Perú, de libros, revistas e Internet, y completan su necesidad de información con agencias de viajes minoristas en sus ciudades de origen, a quienes acuden en forma regular para sus requerimientos de viajes. En muchos casos se trata de relaciones estables, que las agencias cuidan de mantener con servicios de calidad.
- Estas agencias minoristas en las ciudades de Estados Unidos y Europa ofrecen paquetes de viajes, que generalmente incluyen pasajes internacionales, alojamiento, transporte local, guiado y seguro.
- Las agencias minoristas trabajan con agencias mayoristas en sus países de origen quienes venden los paquetes en forma grupal, y se responsabilizan de todos los detalles del servicio.
- Estas agencias mayoristas en Estados Unidos y Europa trabajan con agencias mayoristas con base en Lima (Lima Tours, Condor Travel, etc.) o con agencias operadoras en Cusco. Las agencias mayoristas de Lima trabajan a su vez con operadores en Cusco o con su propio personal en Cusco.
- Las relaciones entre las agencias mayoristas extranjeras y las agencias de Lima o Cusco son relaciones comerciales de largo plazo. Las agencias reservan con anticipación los servicios para sus grupos de turistas.
- Las agencias de viaje de Cusco tienen una visión de largo plazo enfocada en el servicio al cliente, pues su negocio depende de la calidad de sus servicios, de la satisfacción de los turistas y por ende de su relación con las agencias mayoristas de Lima o del extranjero.

- Estas agencias operadoras de Cusco son muy cuidadosas en el trato al turista, en los servicios que ofrecen, en la calidad de la experiencia del turista, en el trato a los guías, porteadores y cocineros, y en el cuidado del entorno del viaje. Los guías y demás personal es especializado en las tareas que desarrolla, y en algunos casos los guías son profesionales (biólogos, arqueólogos, etc.).
- Existe ya una tendencia entre estas agencias operadoras de mejorar sus operaciones acorde con las tendencias globales del mercado, incluyendo en sus operaciones conceptos de cuidado del medio ambiente, sostenibilidad y responsabilidad social corporativa, que se traducen a nivel de las actividades: códigos de ética del turista, certificación (ISO), no sólo como una forma de mantener la calidad con el turista y la relación con el operador extranjero sino también como una forma de diferenciarse en el mercado del resto de la competencia.

Turismo selecto: Turista de intereses especiales y empresas especializadas

- Se trata de turistas con intereses muy definidos en su visita al Perú, encontrándose intereses en la naturaleza, arqueología, historia, cultura. Dentro del segmento de naturaleza los intereses se subdividen en turismo de aventura (canotaje, andinismo, caminatas exigentes de hasta 15 o 20 días, etc.), aventura suave (caminatas cortas de menos de 5 días, cabalgatas, rutas de bicicleta, etc.), fotografía de naturaleza o animales, observadores de aves, etc. También comprende el turismo científico, de estudio.
- Adicionalmente, se encuentran dos categorías: los turistas de edad mediana a alta (mayores de 45 años), quienes demandan ciertas comodidades, requieren mucha seguridad y son exigentes en la calidad del servicio, y los turistas de menos de 40 años, quienes asumen más riesgos en las actividades que desarrollan, y exigen una experiencia de alta calidad, y están dispuestos a pagar un precio alto por la experiencia.
- Las empresas que atienden este segmento son especializadas, tienen fuertes alianzas con empresas extranjeras, y compromisos de largo plazo en la atención a los turistas.
- Este segmento de empresas es el más innovador, y está gerenciado por directivos jóvenes muchos de ellos extranjeros o procedentes de la ciudad de Lima. Su personal de guías muchas veces es profesional en alguna especialidad (biología, arqueología, etc.).
- La mayoría de estas empresas tienen una alta preocupación por las variables medioambientales, la responsabilidad social, la participación de las comunidades y el trato al turista.

- Estas empresas desarrollan nuevos productos y rutas para sus clientes en el extranjero, en la idea de diferenciarse del resto, tanto en el servicio al turista, como en la calidad y lo novedoso de su producto.

Las estructuras de costos de las empresas de viaje en Cusco pueden mostrar que las agencias de visión de corto plazo no incorporan muchos de los costos que deberían asumir los turistas y las propias agencias, que son convertidos en pasivos sociales y ambientales. Los menores precios que pagan los turistas se traducen en maltrato a guías y porteadores y en contaminación del medio ambiente.

En el caso de las agencias con visión de largo plazo, las consideraciones de calidad, cuidado del medio ambiente, respeto a los trabajadores, son incluidas en la estructura de costos y en los precios de venta. Los mayores precios que pagan los turistas cubren los costos de mejores jornales y mejores condiciones de trabajo de guías y porteadores, y de medidas de cuidado medioambiental.

Tendencias en el Mercado Turístico Internacional que Inciden en la Actividad Turística del Valle del Vilcanota

El mercado turístico está cambiando gradualmente, producto de las nuevas tendencias en las formas y estilos de vida en Europa y Estados Unidos, que se traducen en formas diferentes de satisfacer sus necesidades de viaje y ocio. Un estudio⁴⁹ del Proyecto PRA identificó las siguientes tendencias y realidades en el mercado internacional de turismo:

- Los vacacionistas europeos pasan considerablemente más tiempo en sus viajes que los residentes de Estados Unidos, con 76% de los viajes de una semana o más.
- El 37% de viajeros internacionales buscan experiencias turísticas culturales.
- Se espera que el turismo cultural sea uno de los cinco segmentos claves de mercado en el futuro, a pesar de que sólo 13% de todos los viajeros se consideran a sí mismos motivados culturalmente.
- Los turistas que buscan cultura, en general, poseen mayores logros educacionales, mayores ingresos y más experiencia de viaje que el viajero cuya motivación es no cultural.
- Los visitantes repitentes son más propensos a querer experimentar algo de la cultura local en contraste con los visitantes de primera vez, quienes tienden a buscar atracciones construidas.

⁴⁹ WILLIAM C. GARTNER, International Tourism Supply. Proyecto PRA - Chemonics Int. Lima. 2000

- Algunas actividades, por ejemplo actividades deportivas de alta intensidad, no son compatibles con los viajes por motivos culturales.
- Se estima que el turismo de aventura está incrementándose a una alta tasa (15% - 30%).
- La oferta de actividades turísticas de aventura tiene un rápido crecimiento, mayormente entre destinos norteamericanos.
- Un alto grado de planificación o un uso extensivo de intermediarios de viaje caracteriza al mercado de viajes de aventura.
- Aspectos relacionados a la seguridad, real o percibida, son una preocupación principal para muchos promotores de destinos. Un evento inseguro que recibe cobertura mundial puede llevar a una caída en los viajes a un destino durante años después de que el evento haya terminado.
- El confort es buscado de una manera cada vez mayor por casi todos los viajeros internacionales, excepto aquellos que buscan la inmersión en culturas locales y aceptan niveles de confort disponibles a la gente local.
- Aun cuando los arribos turísticos internacionales se están incrementando en aproximadamente 4% al año, hay una competencia que crece rápidamente por los clientes disponibles. Nuevos modelos de desarrollo estratégico son necesarios para competir exitosamente.

Algunas Conclusiones sobre las Tendencias del Turismo Internacional en el Perú

- A pesar que Estados Unidos es actualmente el principal emisor de turistas hacia el Perú, su tendencia es a las vacaciones cortas, frente a los visitantes europeos que gozan de una vacación larga, y que están más dispuestos a hacer viajes de larga duración (más de 4 horas para llegar al destino). Sin embargo los esfuerzos promocionales de PROMPERU están priorizando el mercado de Estados Unidos.
- El turista de Estados Unidos tiene mayor tendencia a viajar libremente, incentivando una oferta desorganizada en el destino, a diferencia del viajero europeo que planifica su viaje con anticipación y requiere mayor organización.
- No existe un esfuerzo público o privado sostenido de articular al sector empresarial con capacidad de oferta de servicios y comercialización internacional, con los depositarios del valor cultural, histórico o natural, que son las comunidades locales.
- No es muy significativa la inversión en capital humano, tanto en las comunidades como en el empresariado de Cusco para ponerlo en capacidad de ofertar un servicio innovador y de calidad al turista.

- Tampoco existen incentivos para el desarrollo de productos turísticos especializados o que beneficien a las comunidades locales.

Oferta Turística en El Valle del Vilcanota (Provincias de Calca y Urubamba)

Para analizar la oferta turística en el Valle Sagrado y Machupicchu, nos limitaremos al análisis de la oferta de las provincias de Calca y Urubamba en comparación con la oferta de la ciudad de Cusco.

El número de establecimientos hoteleros en Cusco es de 415 (con 9,076 camas) con el 87.2%, en Calca de 13 (con 199 camas), con el 1.9% y en Urubamba es de 69 establecimientos (con 1,139 camas) con el 10.9%, lo que da un total de 10,414 camas. En cuanto a las categorías de los establecimientos de hospedaje, solo en la ciudad de Cusco encontramos hoteles de cuatro y cinco estrellas. En la provincia de Calca la oferta se limita a establecimientos de tres, dos, una estrella, y casas hospedaje, concentrándose la oferta en la categoría de tres estrellas con el 50% de las camas.

El análisis de la oferta hotelera de la provincia de Urubamba pone énfasis en los distritos de Urubamba, Ollantaytambo y Machupicchu, que en conjunto ofertan un total de 67 establecimientos de hospedaje con un total de 1,138 camas. El distrito de Urubamba ofrece 22 establecimientos con 379 camas (33.3%), Ollantaytambo 16 establecimientos con 188 camas (16.5%) y Machupicchu 29 establecimientos con 571 camas (50.2%). Se observa que la oferta se concentra en el distrito de Machupicchu que tiene la ventaja de contener a la Ciudadela Machupicchu en las cercanías de la capital del distrito.

En cuanto a los arribos y pernoctaciones de turistas, tenemos que el distrito de Urubamba ha acogido en el año 2002 a 17,025 visitantes con 23,165 pernoctaciones (30.7%), el distrito de Ollantaytambo a 5,824 visitantes con 6,464 (8.6%) pernoctaciones y el distrito de Machupicchu ha recibido a 38,555 visitantes con 45,795 pernoctaciones (60.7%).

Demanda Turística

Los arribos de turistas extranjeros al Cusco han crecido desde el año 1991, en que llegaron 40,052 visitantes, hasta una cantidad de 358,503 el año 2000. El año 2001 llegaron 329,303 visitantes y el año 2002 arribaron 320,482. Casi la totalidad de estos turistas visita el Valle del Vilcanota, en particular el Santuario Histórico de Machupicchu.

Un análisis de la procedencia de los turistas extranjeros nos muestra que el 28.57% corresponde a visitantes de Estados Unidos, el 14.02% corresponde a turistas de Europa en general, 8.86% a Inglaterra, 8.55% a Francia, 6.49% a Alemania, 4.29% a España, 4.12% a Italia, 4.11% a japoneses y el resto a diversas nacionalidades.

Evolución Histórica de Arribos a Machupicchu

El flujo de visitantes a la Ciudadela Machupicchu ha variado desde 85,060 arribos de nacionales y extranjeros el año 1992 hasta 457,876 visitantes nacionales y extranjeros el año 2002. El año 2002 se tuvieron 306,989 visitantes extranjeros (67.0%) y 150,887 visitantes nacionales (33.0%).

En cuanto a los visitantes que han realizado el Camino Inca, tenemos que el año 2002 han sido 135,381 visitantes, siendo 64,267 nacionales (47.5%) y 71,114 extranjeros (52.5%). Asimismo, 115,715 visitantes (85.5%) han ingresado por los Kms. 82 y 88, y 19,666 visitantes (14.5%) lo han hecho por el Km. 104.

Agencias de Viaje

A Junio del 2003, la oferta de agencias de viajes está constituida por 223 agencias registradas por la DRIT de Cusco, habiéndose incrementado en 11.5% con respecto al año 2002. En cuanto a la especialidad que declaran las agencias de viajes se observa que existen 79 agencias en el segmento tradicional (35.4%), 85 en el de aventura (38.1%), 14 en el de naturaleza (6.3%) y 25 sin especialización declarada (11.2%).

Del total de empresas registradas en la DRIT, 26 pertenecen a APTAE, gremio que agrupa a las empresas especializadas en turismo de aventura y ecoturismo.

Principales Problemas Empresariales que Aquejan a las Empresas de Servicios Turísticos de Cusco

- Falta de acceso al mercado internacional, motivado por falta de recursos para participar en ferias internacionales o falta de información y contactos. Solo el 10% de las agencias trabaja con mayoristas extranjeros y el 10% con agencias mayoristas de Lima.

- Competencia desleal de tarifas vía la informalidad, debido a la desorganización del sector y la falta de cooperación entre los diversos gremios, que trabajan en forma desarticulada.
- Falta de financiamiento de largo plazo para invertir en infraestructura o gastos de comercialización: cerca del 60% de las empresas trabajan con recursos propios y cerca del 30% se financian a corto plazo.
- Falta de diversificación de la oferta de rutas: la mayor parte de las agencias comercializan los circuitos tradicionales (City Tour, Valle Sagrado y Machu Picchu).

ANEXO 2

Cuadro de Identificación de Amenazas

AMENAZAS AMBIENTALES

Tipo de Amenazas	Amenaza	Descripción	Efectos
Naturales y Socio-naturales	Heladas y sequías	Por tratarse de factores climáticos propios de estos pisos ecológicos se deberían considerar como condicionantes. Sin embargo, por los cambios climáticos que la tierra viene sufriendo (efecto invernadero), los actores locales consideran que cada vez es menos predecible, las heladas y sequías se presentan en cualquier época del año.	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios bruscos en la temperatura afectan a la salud principalmente de los niños, así en todo el Valle entre las causas de la morbilidad ocupa el primer lugar las enfermedades del aparato respiratorio. - Principalmente, desde los 3000 msnm se ha incrementado la inseguridad de las cosechas agrícolas y la oferta forrajera para la población pecuaria. - Baja productividad agropecuaria.
	Deslizamientos	Movimientos de tierra originados por condiciones naturales (Lluvias, Movimientos geodinámicos) o por actividades antrópicas (Deforestación, Filtraciones, Ocupación inadecuada del territorio). Los más críticos se encuentran en los distritos de Santa Teresa, Mollepata (irrigación la Estrella), Calca (microcuenca Qocchoc) y Pisac (asentamiento en la comunidad de Cuyo Chico)	<ul style="list-style-type: none"> - Daños a la infraestructura canales de irrigación, caminos, puentes, viviendas, cultivos - Daños a la población - Daños a la producción agropecuaria
	Inundaciones	Causada por el ineficaz uso del territorio que se traduce en deforestación, sobrepastoreo, urbanización desordenada y la invasión de lecho de río para ampliar la frontera agrícola y la extracción indiscriminada de material agregado. Las inundaciones se presentan con mayor frecuencia a lo largo del cauce del río Vilcanota, principalmente en el trayecto de Calca y Urubamba.	<ul style="list-style-type: none"> • Destrucción de infraestructura • Daños a la producción agropecuaria
	Intensificación del proceso erosivo de los suelos.	Las prácticas antrópicas inapropiadas como la quema de pastos con fines pecuarios (generalmente degeneran en incendios), deforestación con fines energéticos, sobrepastoreo por excesiva carga animal, uso de tierras en fuertes pendientes sin previo acondicionamiento, el acelerado proceso de urbanización y la utilización de áreas de aptitud forestal para la agricultura, entre otros. Han devenido en un proceso de deterioro del recurso suelo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de biodiversidad (flora y fauna) ▪ Desequilibrio en el ecosistema ▪ Disminución de la capacidad de retención hídrica de los suelos. ▪ Daños a la salud humana por la generación de humo. ▪ Incremento de la velocidad de escorrentía. ▪ Disminución de acuíferos. ▪ Desequilibrio del ciclo del agua. ▪ Alta concentración de sedimentos en el río. ▪ Disminución de los niveles de producción agrícola y pecuaria. ▪ Deterioro y empobrecimiento de la cubierta vegetal. ▪ Pérdida de bosques nativos. ▪ Pérdida paulatina de especies arbustivas, subarbustivas y herbáceas. ▪ Peligro de extinción de la fauna silvestre, por alteración de sus hábitats. ▪ Alteración del paisaje. ▪ Interrupción de las carreteras y del tránsito vehicular. ▪ Colmatación del cauce del río ▪ Deterioro de las canteras de hormigón ▪ Pérdida de suelos en grandes proporciones.

	Extinción de especies de flora y fauna silvestre	La presión antrópica sobre las especies de flora y fauna silvestre ya sea a través de la caza y pesca furtiva o para ampliar sus espacios de uso agropecuario ponen en permanente riesgo algunas especies como el oso de anteojos del SHM y especies de flora silvestre en toda la zona de amortiguamiento del SHM.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución constante de la biodiversidad • Desequilibrio en el ecosistema
	Introducción de especies exóticas	La introducción de especies exóticas se ha convertido en una fuerte competencia para las especies nativas tanto en plantas como animales. Desde hace más de 500 años los ovinos y vacunos han relegado a los camélidos sudamericanos. Las papas nativas casi han sido reemplazadas por variedades híbridas y mejoradas, poniendo en grave peligro toda la diversidad de tubérculos andinos. Los árboles nativos han sido relegados por el eucalipto, que si bien es un buen recurso para la construcción y para uso energético ha terminado por afectar los acuíferos.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la biodiversidad
	Contaminación de aguas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertido de aguas servidas los puntos más críticos se localizan en las proximidades de las ciudades de Cusco, Sicuani, Urcos, Calca y Urubamba. ▪ Vertido de desechos sólidos, como en el caso anterior los puntos más críticos de generación de desechos se localizan en las ciudades de Cusco, Sicuani, Urcos, Calca, Urubamba, llegando a lo largo de todo el curso del río Vilcanota ▪ Emisión de residuos industriales ▪ Actividad pecuaria (arrastre de excretas animales). ▪ Arrastre de residuos de agroquímicos (producto del uso en la actividad agrícola). Aún cuando en los últimos años hay la tendencia a la reducción no sólo por la propia crisis de la agricultura sino por las tendencias del mercado hacia el consumo de productos orgánicos, todavía persiste el problema principalmente en el Valle Sagrado de Los Incas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteración de la calidad del agua. (presencia de coliformes totales y fecales sobrepasan los límites permisibles) ▪ Alteración y disminución de la flora y fauna acuática de interés para consumo humano. ▪ Disminución de la capacidad de autodepuración de las aguas ▪ Aguas con presencia de basura (vidrios, papeles, plásticos, maderas, trapos, cueros, entre otros). ▪ Perjuicio a la actividad de canotaje ▪ Vertido de aguas residuales con elementos químicos. ▪ Incremento de los sólidos disueltos (presencia de sulfatos, carbonatos, calcio, cloruros y fosfatos). ▪ El incremento de los sólidos suspendidos en época de secas - en suelo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empobrecimiento y compactación ▪ eliminación de controladores biológicos ▪ muerte de la fauna edáfica y silvestre. - Problemas de salud. - Se desarrolla resistencia de la plaga y se presentan otras plagas disminuyendo la producción. - En el agua: <ul style="list-style-type: none"> ▪ desbalance de los sólidos por el uso excesivo de fertilizantes (compuestos por fósforo y nitrógeno).

AMENAZAS ECONÓMICO-PRODUCTIVAS

Tipo de Amenaza	Amenaza	Descripción	Efectos
Económico productiva	Sistemas viales transversales deficitarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déficit de recursos financieros para inversión en infraestructura productiva 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarticulación entre los espacios rurales y urbanos ▪ Altos costos de transporte ▪ Zonas productoras aisladas
	Incipiente desarrollo industrial de la región	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiente acceso recursos financieros y a la tecnología ▪ Escasez de recursos humanos altamente calificados ▪ Competencia desleal de productos importados ▪ Improvisación en la implementación de políticas de desarrollo regional ▪ Alta carga tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducido mercado laboral ▪ Bajos ingresos económicos ▪ Escaso aporte al PBI regional, hasta 1996 aportaba cerca del 11%. ▪ Crecimiento del al informalidad en la actividad industrial y el comercio ambulatorio.
	Gobiernos locales con escasa capacidad de promoción del desarrollo económico local. Este escaso desarrollo se traduce en exiguos ingresos para las poblaciones rurales. Para las provincias del ámbito de estudio, el informe 2002 de PNUD estima un ingreso per cápita mensual que oscila entre 208 y 230 soles; mientras que del Plan de Desarrollo de la Provincia de Calca se infiere que el ingreso per cápita rural oscila entre 66 y 100 soles mensuales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado centralista, el proceso de descentralización que inició recientemente es todavía incipiente ▪ Recursos financieros escasos frenan la posibilidad de mejorar las capacidades técnicas de las municipalidades. ▪ Concentración institucional, financiera y productiva en los centros urbanos y con fuerte énfasis en la gran ciudad de Lima 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducido número de puestos de empleo ▪ Escaso crecimiento económico ▪ Escasa capacidad de contribución del aparato productivo ▪ Territorios marginados ▪ Desarrollo desequilibrado
	Falta de correspondencia entre la PEA ocupada en el sector agropecuario y la generación del PBI: PEA agropecuaria muy alto: 45 % PBI agropecuario muy bajo: 25%	<ul style="list-style-type: none"> • Baja productividad y competitividad del sector agropecuario • Desarticulación con otros sectores de la producción • Mercados internos escasamente desarrollados • Competencia desleal en el mercado internacional (Subsidios y protección en los mercados del norte). • Incipiente desarrollo de sistemas de información respecto de las tendencias, demandas, ▪ Desinformación de las oportunidades en los mercados locales y regionales (Limitadas oportunidades de capacitación, Deficiente atención de los sectores del Estado) • Falta de saneamiento físico y legal en el ámbito rural principalmente, así como en el ámbito urbano (Promoción arbitraria de un mercado de tierras y de reestructuración de la propiedad rural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja rentabilidad ▪ Extrema pobreza en el sector campesino agrícola ▪ Productos agroindustriales importados de los países del norte con precios "Dumping" . ▪ Actividad agropecuaria de subsistencia ▪ Cambio de actividad agropecuaria por la artesanía y servicios turísticos en condiciones de marginación y trato discriminatorio ▪ Inseguridad jurídica para las inversiones y la protección de las tierras comunales
	Baja rentabilidad agrícola - pecuaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pocas oportunidades para préstamos debido a las altas tasas de interés ▪ Alto índice de minifundismo en las tierras con vocación agrícola (93% de los agricultores cuentan con superficies menores a 5 Has.) ▪ Bajos precios de los productos agropecuarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de capital para inversión ▪ Escasez de tierras y migración del campo a las zonas urbano marginales ▪ Bajo nivel de ingresos de la población y constante descapitalización

Gestión deficitaria de recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Canales de riego deteriorados ▪ Escasa capacidad financiera y técnica de los usuarios para el mantenimiento y conservación de la infraestructura de riego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pone en riesgo la producción agrícola ▪ Ineficiencia en el uso del agua de riego ▪ Predominio de la tecnología tradicional
Plagas y enfermedades en cultivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de políticas de prevención ▪ Uso excesivo de agroquímicos ▪ Persistencia en el mercado (principalmente rurales) de agroquímicos prohibidos y restringidos en los países del norte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daños a la producción agropecuaria ▪ Daños a la salud de población ▪ Disminución de la biodiversidad.

AMENAZAS SOCIALES

Tipo de Amenaza	Area	Amenaza	Descripción	Efectos
Sociales	Población	Crecimiento urbano desordenado en el Valle Vilcanota	<ul style="list-style-type: none"> • Migración de las áreas rurales a la ciudad del Cusco y a las ciudades del Valle Vilcanota. En el último periodo intercensal, la población urbana de las dos provincias más importantes del Valle, Calca y Urubamba han registrado tasas de crecimiento superiores al 3% promedio anual, en tanto la población rural crece a un ritmo inferior al 2%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente gestión de los recursos naturales y productivos • Construcción de viviendas en espacios de alto riesgo, sin obedecer a planes de ordenamiento urbano. • Concentración de actividades económicas, de servicios, comerciales y productivas • Modernización acelerada que produce desarraigo
		Servicio deficitario y restringido Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Se estima que el 38,9% carecen de sistemas de abastecimiento de agua potable. Obteniendo directamente de los riachuelos, manantes u otras fuentes improvisadas. • En comunidades campesinas se cuenta sólo con agua entubada sin ningún tratamiento, vía una red pública. • Agua entubada, cloración no constante. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumo de agua no tratada. ▪ Tasas elevadas de mortalidad especialmente infantil. ▪ Tasas elevadas de desnutrición. ▪ Presencia de enfermedades infecto contagiosas. ▪ Las principales enfermedades son: disentería, gastroenteritis, enfermedades de la piel y las del aparato respiratorio.
	Acceso a Servicios Básicos	Servicio deficiente en la capital y ausencia del servicio en las comunidades Desagüe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El déficit del servicio de desagüe afecta al 69.7% de la población de las zonas de estudio. ▪ Falta de información sobre los beneficios del servicio y la operación del sistema ▪ Escasos recursos para ampliar el sistema a las comunidades campesinas ▪ Ausencia de tecnologías apropiadas para áreas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condiciones de vida no adecuadas ▪ Contaminación de la cuenca por desechos fecales ▪ Se generan problemas de salud ▪ Proliferación de enfermedades infecto contagiosas
		Contaminación por acumulación de basura en los botaderos Residuos Sólidos y Aguas servidas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiente servicio de limpieza pública. ▪ Inexistencia de plantas de tratamiento de aguas servidas y de desechos sólidos en las provincias de la región ▪ Inoperatividad de la única planta de tratamiento de aguas servidas del valle del Vilcanota, ubicada en el distrito de San Jerónimo de la Provincia del Cusco ▪ Escasa participación de la población en la gestión de los residuos sólidos y líquidos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proliferación de enfermedades infecto contagiosas ▪ Por otro lado, el vertido directo de las aguas servidas al río Vilcanota y a sus afluentes afecta directamente a los recursos hidrobiológicos, así los habitantes de la rivera del Vilcanota refieren que hasta unos 15 a 20 años se podía pescar, hoy no es posible hacerlo, primero porque el río está contaminado y segundo por que ya no existen peces

		Falta calidad en el servicio Electrificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cortes constantes energía ▪ Falta de sistemas de alumbrado público ▪ Infraestructura inadecuada ▪ Todavía cerca del 32% de la población carece de este servicio, ubicada en las comunidades campesinas de los pisos altos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desperfectos en los equipos, maquinarias y servicios en general. ▪ Inseguridad pública ▪ Protesta social potencial
		Deficiente y limitado servicio educativo Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profesores con escasas oportunidades de actualización y capacitación ▪ Deficiente cobertura de los servicios de Educación ▪ Falta de equipamiento ▪ Deficiente infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo nivel educativo ▪ Emigración de jóvenes en busca de oportunidades ▪ Pocas posibilidades de desarrollo de capacidades ▪ Deserción escolar importante ▪ Analfabetismo promedio de 24%
		Deficiente servicio en centros de salud Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de infraestructura ▪ Equipamiento y personal insuficiente principalmente en los ámbitos rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incremento del riesgo de muertes y enfermedades ▪ La mortalidad infantil aún se mantiene en niveles altos (31 por mil). ▪ Mortalidad materna elevada 198 por cien mil.
	Transporte	Baja calidad e inseguridad en el servicio de transporte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidades de transporte público antiguos. ▪ Deficiente e insuficientes sistemas viales y de comunicación ▪ Cuestionamientos al servicio de transporte ferroviario Cusco – Machu Picchu por altos costos y baja calidad del servicio principalmente para los pasajeros nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación ▪ Dificil acceso de turistas y visitantes ▪ Incremento de los costos de transporte de pasajeros y carga ▪ Mayor cantidad de horas de viaje ▪ Dificultan la comercialización de la producción
	Telefonía	Falta de telefonía fija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desinterés del sector privado por invertir en telefonía rural ▪ Altos costos de telefonía satelital 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificultan el desarrollo de micro empresas ▪ Aislamiento, incomunicación de la población

AMENAZAS POLÍTICAS

Tipo de Amenaza	Amenaza	Descripción	Efectos
Políticas	Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crisis de valores éticos y morales en la administración pública. ▪ Escaso desarrollo de mecanismos de participación de la población organizada en el control de la gestión pública ▪ Opacidad de los flujos económicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distorsión de las prioridades de intervención de las instituciones ▪ Baja legitimidad de las instituciones ▪ Clima de desconfianza de la población en sus autoridades
	Asistencialismo y clientelismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha convertido en una práctica frecuente que las autoridades de los gobiernos central y locales, que para mantener y/o mejorar su popularidad manipulan los programas sociales. ▪ Algunas entidades sectoriales distribuyen alimentos y herramientas principalmente a las familias campesinas para lograr participación en los objetivos que buscan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deterioro del tejido social y debilitamiento de los sistemas de participación colectiva ancestral.
	Conflictos socio-políticos en la región (huelgas, protestas...)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los problemas estructurales como la escasez de fuentes de empleo ▪ La exigua asignación de recursos económicos para los gobiernos locales ▪ El poco avance en el proceso de descentralización, fundamentalmente económica ▪ Todo lo referido se traduce en descontento popular frente a las autoridades y políticas adoptadas por el gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efecto negativo sobre el flujo turístico y las inversiones ▪ Imagen negativa de la región
	Resurgimiento del terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crisis económica ▪ Problemas estructurales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efecto negativo sobre el flujo turístico y las inversiones ▪ Imagen negativa del país

ANEXO 3

Mapa de la Pobreza

MAPA DE LA POBREZA 2002 NIVELES DE POBREZA E INDICADORES BÁSICOS

DISTRITO	Población		POBREZA			NUTRICION	SALUD	EDUCACIÓN	SERVICIOS BASICOS		
	1999 1/	Ranking	Ind Absoluto	Ind Relativo 1/	Clasificación	Tasa de	% de población	% de alumnos	Pobl. sin	Pobl. sin	Pobl. sin
			1/	2/	3/	desnutric	con déficit	con déficit	agua	desague	electricidad
Provincia Anta	3,972		43.6%	27.53		26.06			62.08	80.48	98.10
MOLLEPATA	3,972	1,030	43.6%	27.53	3	26.06	74.82	14.18	62.08	80.48	98.10
Provincia Calca	44,496		41.2%	26.00		44.76			32.68	63.44	20.91
CALCA	16,175	1,598	29.1%	18.38	4	36.39	25.81	5.75	0.00	57.90	1.49
COYA	3,652	976	44.5%	28.14	3	45.95	72.62	8.73	40.09	65.54	0.00
LAMAY	5,836	822	47.6%	30.09	3	48.33	82.86	8.77	66.08	91.40	20.43
PISAC	9,462	1,237	39.0%	24.63	3	43.96	57.73	7.74	15.15	63.48	32.22
SAN SALVADOR	5,227	759	48.9%	30.92	2	48.91	61.74	14.29	45.14	39.31	63.69
TARAY	4,144	1,298	37.8%	23.85	3	44.99	-	0.00	29.61	63.03	7.64
Provincia La Convención	8,807		53.2%	33.63		47.49			42.20	91.53	57.08
SANTA TERESA	8,807	565	53.2%	33.63	2	47.49	65.94	0.00	42.20	91.53	57.08
Provincia Urubamba	53,571		38.8%	24.50		38.58			40.52	70.39	29.28
URUBAMBA	16,329	1,476	33.1%	20.90	3	38.06	26.51	4.61	44.67	62.50	0.00
CHINCHERO	9,808	1,060	42.9%	27.10	3	44.48	59.22	0.14	46.15	91.06	40.43
HUAYLLABAMBA	4,995	1,409	35.1%	22.15	3	41.20	59.96	0.00	3.71	67.17	15.40
MACHUPICCHU	2,807	1,175	40.2%	25.39	3	39.09	-	1.27	11.32	78.20	37.60
MARAS	7,770	1,012	43.8%	27.69	3	37.03	87.13	10.19	75.10	57.74	17.40
OLLANTAYTAMBO	8,757	990	44.2%	27.94	3	38.89	77.16	4.18	79.79	62.13	75.80
YUCAY	3,105	1,516	32.1%	20.31	4	31.32	67.79	0.00	22.87	73.90	18.30
	110846								38.9	69.7	32.4

Fuente: FONCODES Mapa de la pobreza 2000

ANEXO 4

[Calculo de Vulnerabilidad por Zonas](#)

(Archivo Excel)

ANEXO 5

[Vulnerabilidad de los Actores en las Zonas de Estudio](#)

(Archivo Excel)

ANEXO 6

[Base de Datos de Actores en la Zona de Estudio](#)

(Archivo Excel)