

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1807
13 de marzo de 1998

ORIGINAL:ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA:
MUNICIPALIDAD DEL CUZCO (PERÚ)**

Este documento fue preparado por la consultora Binolia Pórcel, en el marco del proyecto “Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe” (ITA/95/S71), que realiza la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

98-3-257

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen.....	v
I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS	1
A. OBJETIVOS.....	1
1. Objetivos de desarrollo.....	1
2. Objetivos de la intervención.....	1
B. MARCO CONCEPTUAL.....	4
1. Gestión municipal y gobernabilidad.....	4
2. Nuevos roles: El Municipio “Promotor de Desarrollo”.....	4
3. Participación y concertación.....	6
4. Planificación estratégica.....	7
II. DIAGNÓSTICO RELATIVO AL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL	9
A. LA CIUDAD DE CUZCO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL	9
1. Algunas características de la ciudad de Cuzco.....	9
2. El sistema de gobierno municipal	12
B. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES.....	13
1. Evolución del sistema de planificación municipal a partir de 1985.....	13
2. Organización y sistema de toma de decisiones	15
3. Participación de la población en la toma de decisiones	17
C. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO	18
D. LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN EXISTENTES.....	20
1. Con la empresa privada.....	20
2. Con otros municipios	21
3. Con instituciones descentralizadas del gobierno central.....	22
4. Con instituciones de la sociedad civil	22
5. Comité de Gestión Ambiental de la Subcuenca del Huatanay	23
6. Proyecto: Programa de Preservación y Desarrollo para la Ciudad Histórica del Cuzco (PPRED Cuzco).....	24
E. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO.....	24

III.	PROPUESTA DE DISEÑO DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	27
A.	OBJETIVOS.....	27
B.	ORIENTACIÓN.....	27
C.	COMPONENTES Y RELACIONES DEL SISTEMA	28
1.	El sistema de gestión local	28
2.	El subsistema municipal	29
3.	Sistema de Planificación Estratégica de la Municipalidad	35
D.	ACTORES	37
1.	Identificación de actores	38
2.	Descripción del proceso asociativo del Sistema de Planificación Estratégica ..	40
E.	IDENTIFICACIÓN DE SUPUESTOS.....	42
1.	Supuestos relativos al ámbito interno	42
2.	Supuestos relativos al ámbito externo.....	43
F.	ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA.....	43
1.	Institucionalización de PPRED	44
2.	Estrategia de concertación	45
3.	Estrategia de formulación de una visión compartida de futuro.....	50
4.	Estrategia de difusión e información.....	51
5.	Estrategia de programación y financiamiento.....	52
6.	Sistema de evaluación, monitoreo y realimentación	53
G.	INSTRUMENTOS	54
1.	Talleres de planificación	54
2.	Base de datos municipal.....	55
3.	Un modelo informático.....	56
4.	Medios de comunicación	57
	Bibliografía	60
	Anexos.....	65

Resumen

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto de cooperación técnica “Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe”, ejecutado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de Italia.

El documento presenta los resultados de una de las dos consultorías acordadas con la Municipalidad del Cuzco (Perú), y se refiere al diseño de un sistema de planificación estratégica para la gestión local.

La Municipalidad se encuentra orientada a fortalecer su rol institucional frente a su importancia como principal sitio turístico del país y como preponderante centro de desarrollo regional, por lo que se hace necesario contar con un proyecto de futuro para la ciudad, construyendo y/o corrigiendo la imagen que el Cuzco tiene de sí mismo. La Municipalidad persigue construir una estrategia de acción para el futuro, a fin de compatibilizar la ciudad moderna con respecto a la monumentalidad, y busca que las otras instituciones descentralizadas y organizaciones locales concurren en este proyecto.

El documento presenta el diseño de las formas y modalidades más apropiadas que la Municipalidad tiene que asumir para gobernar los nuevos desafíos. Luego de una primera parte en la que se explicita el marco teórico en el que se inscribe el diseño de un sistema de planificación estratégica con participación ciudadana, se presenta un diagnóstico sobre el sistema actual de planificación municipal, con el ánimo de identificar los principales puntos críticos a partir de los cuales se puedan generar consensos para llevar adelante los cambios deseables.

La tercera parte, destinada al diseño del sistema de planificación estratégica, proporciona un conjunto de criterios para ayudar a reducir la improvisación en la toma de decisiones, basado en una apreciación clara de las condiciones del entorno, de las variaciones que en él se dan, de las oportunidades que pueden aprovecharse y de los riesgos que hay que enfrentar. Todo esto con miras a que la Municipalidad tenga una visión clara de cuál debe ser su misión en la gestión urbana, asumiendo su rol de liderazgo y convocando la participación de las instituciones y sectores sociales que actúan en la ciudad.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

A. OBJETIVOS

1. Objetivos de desarrollo

Elevar los niveles de eficiencia en la gestión municipal y fortalecer a la municipalidad en su rol de liderazgo en la gestión urbana a través del diseño y puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica que incorpore a los diferentes actores, en la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida de la población de la ciudad del Cuzco y su entorno.

2. Objetivos de la intervención

- a) Realizar un diagnóstico sobre el sistema de planificación municipal a fin de identificar los principales puntos críticos a partir de los cuales se generen consensos para llevar adelante los cambios deseables.
- b) Explicitar el marco teórico en el cual se inscribe el diseño de un sistema de planificación estratégica con participación ciudadana.
- c) Identificar los actores, componentes y relaciones del sistema de planificación estratégica y definir una estrategia de implementación.
- d) Promover y facilitar un proceso participativo que va de menos a más, sumando paulatinamente voluntades e intereses en la perspectiva de ir construyendo una "visión" compartida de la ciudad al año 2010.
- e) Dotar de instrumentos (manuales) para facilitar las diferentes etapas de la puesta en marcha del sistema de planificación estratégica y acompañar la etapa de arranque.

La Metodología contempló un proceso de diálogo permanente con la contraparte municipal en cada una de las etapas definidas, así como un trabajo conjunto en los temas pertinentes. Asimismo a lo largo del desarrollo de la propuesta, se fue promoviendo el diálogo interinstitucional con el fin de ir incorporando nuevos actores. El proceso seguido se muestra en el esquema 1 (p.3).

El primer producto de la consultoría fue el diagnóstico relativo al sistema de planificación municipal, este diagnóstico fue elaborado con la participación de la contraparte técnica designada por la Municipalidad conformada por la Directora de Planificación, la Directora de Desarrollo Urbano, el Jefe de Asentamientos Humanos, el jefe de Estudios y Proyectos y profesionales de la Oficina de Desarrollo Urbano. La metodología fue la de un primer trabajo individual en base a unas guías elaboradas por la consultora, reuniones de trabajo con todo el equipo y entrevistas personales. Asimismo, la consultora sostuvo varias entrevistas con el Alcalde, el Asesor y la Teniente Alcaldesa, así como con el Director Municipal a fin de tener una visión global.

Luego de haber concluido la primera parte del trabajo, se vio por conveniente realizar una acción convergente entre el trabajo de Planificación Estratégica y el de Reingeniería de la Empresa de Limpieza -asumida por el consultor Federico Arnillas-. Para tal fin se diseñaron y ejecutaron dos talleres de capacitación y desarrollo de propuestas en relación a la Planificación Estratégica y la Gestión Ambiental Urbana.

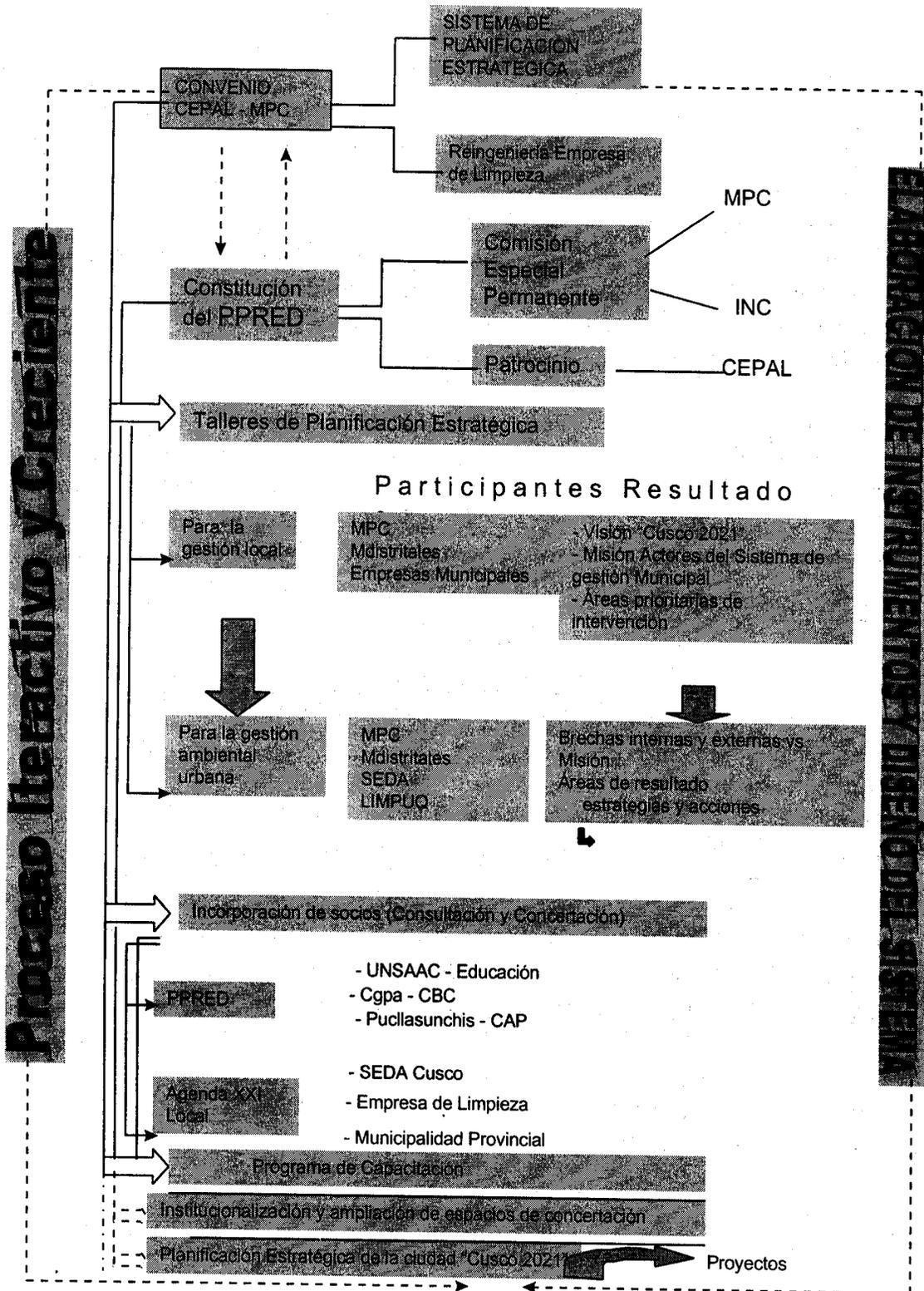
En un segundo momento la consultoría trabajó algunos elementos conceptuales que constituyen el marco teórico en el cual se inscribe la propuesta del "Sistema de Planificación Estratégica de la Ciudad de Cuzco" que fue diseñada a lo largo de toda la consultoría, enriqueciéndose con: los resultados de los dos talleres realizados; las iniciativas del Programa de Preservación y Desarrollo de la Ciudad Histórica de Cuzco (PPRED) y; las múltiples reuniones de trabajo y diálogos sostenidos con la contraparte designada por la Municipalidad.

Cabe señalar que a la firma del convenio entre la CEPAL y la Municipalidad Provincial del Cuzco, la Municipalidad presentó la propuesta de constitución del PPRED ligada -en su primera fase- a la consultoría de CEPAL.

Tenemos entonces que los resultados de los talleres y del proceso mismo, han sido incorporados ya a la estrategia de trabajo del PPRED y a los acuerdos que se vienen suscribiendo por parte del MPC con diversas instituciones vinculadas a la gestión urbana y el medio ambiente, en la ciudad. Por otro lado, la Municipalidad acordó la creación de una "Oficina de Capacitación y Participación para la Gestión Local" -al interior de la estructura organizativa- con el fin de dar el soporte necesario a la permanente actualización e implementación del Programa de Capacitación e interactuar con el PPRED en el tema de la participación ciudadana en el proceso de planificación estratégica.

ESQUEMA 1

SECUENCIA DE ACCIONES Y RESULTADOS



B. MARCO CONCEPTUAL

1. Gestión municipal y gobernabilidad

La Gestión Municipal puede ser entendida como "la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas"¹. Es decir que, cuando se hace referencia a la gestión se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad, en términos de su desarrollo. En ella intervienen criterios de carácter técnico: para el desarrollo de la gestión los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, estructuras administrativas, recursos humanos y económicos, cuya articulación permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población.

Pero, por otro lado, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos diversos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

Ello plantea la cuestión de la **gobernabilidad**. Esta hace referencia al manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos de gobierno, así como al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos. Se trata entonces de crear las condiciones para la colaboración entre el sector público y los actores privados.

2. Nuevos roles: El Municipio "Promotor de Desarrollo"

La Constitución peruana de 1993 define a las municipalidades -tanto provinciales como distritales- como "los Organos de Gobierno Local". Esta definición es un avance frente a las anteriores en la medida en que se hace referencia a una instancia de gobierno, con ámbito territorial y competencias que nacen de la ley y se sustentan en la voluntad popular. En este texto entonces, el municipio es concebido no solo en función de la prestación de servicios a la población, sino como factor de desarrollo.

¹ Velásquez, Fabio E. "Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática", en Boletín Socioeconómico, N° 24-25, Universidad del Valle, Colombia.

Esta definición es concordante con el concepto de gestión urbana desarrollado por la CEPAL (1993), en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina". En él se remiten a un conjunto de elementos, referidos tanto a la administración de servicios urbanos, como a la gestión del desarrollo urbano-local, que tienen que ver con los estilos y las funciones que asumen los gobiernos locales frente a los nuevos desafíos planteados.

Esto significa entonces que el desafío principal radica en que los gobiernos locales sean capaces no sólo de acompañar la transferencia de atribuciones (y recursos), sino avanzar hacia una real autonomía política, económica y administrativa, con procesos de democratización, ajuste institucional, modernización y el manejo de sistemas de gestión acordes a sus (nuevas) responsabilidades: asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local.

Este nuevo rol, es radicalmente diferente de las concepciones de administración basadas sólo en el control de la ocupación y las transformaciones del espacio urbano, o de la provisión de algunos servicios básicos.

Ello implica entonces que la gestión local identifique las necesidades del desarrollo y las priorice en función a las preferencias de la población, fortaleciendo los mecanismos de participación en la toma de decisiones, la concreción de instancias de trabajo mixto privado-público y la puesta en marcha de procesos de planificación, todo ello en el marco del proceso de descentralización.

En ese contexto la Municipalidad del Cuzco deberá experimentar un proceso de modernización y de readecuación al nuevo rol que se le asigna a los Gobiernos Locales. Este proceso permitirá potenciar sus capacidades en la perspectiva de promover el desarrollo de la ciudad y elevar la calidad de vida de su población.

Readecuarse y modernizarse implica: institucionalización de los espacios de concertación y participación; liderazgo en la gestión urbana; organización ágil, eficiente y eficaz; desarrollo profesional del recurso humano; descentralización en la toma de decisiones; capacidad de generación y acumulación de recursos financieros y adoptar nuevas tecnologías, entre otros.

CAMBIOS EN LOS COMPORTAMIENTOS MUNICIPALES	
Comportamiento Convencional	Comportamiento Innovador
Las actividades son específicas por sectores.	Las actividades abarcan varios sectores.
La planificación -cuando existe- se hace dentro de la municipalidad.	La planificación se hace con las comunidades (población organizada e instituciones).
El personal presta servicios (muchas veces de manera deficiente).	El personal facilita y habilita.
Los ciudadanos son informados (algunas veces) de las decisiones.	Los ciudadanos son incluidos en el proceso de toma de decisiones.
Las actividades se relacionan con las crisis que se presentan y están centradas en problemas determinados.	Las actividades se basan en la visión y las capacidades de la comunidad, con el apoyo de las municipalidades.
Las decisiones se toman dentro de la burocracia.	Las decisiones se toman en base a consultas y concertación.

3. Participación y concertación

El Gobierno municipal juega un rol muy importante dentro del proceso de democratización por que el municipio constituye el espacio de encuentro más directo entre la acción del Estado y la sociedad civil. Es en el nivel local que encontramos las condiciones más favorables para el reconocimiento de los diferentes actores y de los grupos sociales. Es por esa razón, que es también a ese nivel que las alianzas y los conflictos son más grandes.

Pero, ¿cómo definimos la participación?. La participación tiene distintas acepciones según la óptica desde la cual se la mira. En nuestro caso, entendemos la participación como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo.

La participación es vista entonces, como un elemento prioritario de la democratización puesto que se busca generar un conjunto de prácticas sociales que produzcan el efecto de ampliar la capacidad de influencia de la sociedad civil sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

El gobierno municipal puede facilitar la interacción entre los diferentes actores, dando de este modo impulsos decisivos para lograr la movilización de todos los recursos disponibles, locales y externos, públicos y privados, en beneficio del desarrollo de la ciudad. La participación ciudadana en la gestión local debe apostar a una mejor toma de decisiones, en el sentido de hacer la gestión municipal más efectiva, eficiente, equitativa y democrática. Además la participación contribuye al ahorro de recursos y a la oportunidad de las acciones.

En ese contexto, **concertar** significa hacer compatibles los intereses de los diferentes actores, coordinando acciones en procura de objetivos comunes. Significa también convocar a la acción interinstitucional y multisectorial para llevar adelante las propuestas locales y regionales, logrando la debida participación de los distintos actores.

La esfera local tiene la ventaja de una mayor identificación de los actores del desarrollo, posibilitando la constitución de espacios de concertación entre el gobierno local, gobierno central (a través de sus instancias descentralizadas), las instituciones privadas que actúan en el campo de la promoción del desarrollo, las organizaciones de la población (territoriales, funcionales), los Colegios Profesionales, las asociaciones de productores (APEMIPES, comerciantes) y otros.

Una manera de tangibilizar la concertación es precisamente a través de la implementación de un sistema de planificación estratégica y participativa que identifique qué hacer, dónde, con quienes, cómo y cuando. El Plan se convierte entonces en un punto de convergencia para el logro de objetivos comunes. De este modo la concertación debería permitir entre otras cosas, optimizar el uso de los recursos financieros provenientes de diferentes fuentes y fortalecer el poder de negociación del gobierno local frente a otras instancias.

4. Planificación estratégica

A inicios del 80 el enfoque tradicional de la planificación y la planificación económica estatal comienzan a ser duramente cuestionados; de esta crisis surge un enfoque alternativo al tradicionalmente conocido, la mayoría de los autores lo denomina "planificación o planeamiento estratégico". Wilson (1993) enfatiza que la planificación a nivel local sigue siendo vigente y necesaria, propone que, en el nuevo contexto, la planificación urbana fortalezca la capacidad de los gobiernos locales para atender las necesidades de vivienda, empleo y servicios. Indica acciones como la promoción de la institucionalización de canales de participación, gestión de fondos privados para ofertar servicios con eficiencia y accesibles económicamente, incorporar las necesidades de las economías informales y apoyar la descentralización y cooperación intermunicipal. Por último trata sobre el nuevo paradigma de la planificación: estratégico, global no sectorial, empresarial, orientado más al proceso regido por los mismos actores que al resultado y a superar los antagonismos entre los sectores público y privado.

En la planificación estratégica la municipalidad no es el único actor del desarrollo, aún cuando debe jugar un rol de liderazgo y conductor del proceso, requiere de la participación de todo los actores locales: sector público descentralizado, sector privado, organizaciones de la

población, empresarios, profesionales, organismos no gubernamentales, entre otros. Ello significa que la planificación estratégica aporta a la municipalidad un medio de concertación intra e interinstitucional, así como una fuerza de proposición ante los otros niveles de gobierno y la población de su ámbito.

La planificación estratégica permite aumentar las posibilidades de éxito de las Municipalidades en el cumplimiento de su rol de promotor del desarrollo, porque le permite proyectarse al futuro y anticiparse a los hechos, basándose en una apreciación clara de las condiciones del entorno, de las variaciones que en el se dan, de las oportunidades que pueden aprovecharse y de los riesgos que hay que enfrentar. Además la planificación estratégica debe permitir definir claramente cual debe ser la misión de la Municipalidad en la gestión urbana.

La planificación estratégica debe ser entendida como una cultura y una práctica metodológica e instrumental que puede permitir de mejor manera el logro de los objetivos institucionales. Introducir el "estilo" gerencial (conceptos y prácticas) no implica el cambio de su naturaleza, propósito o razón de ser, por el contrario le permite, al municipio, ser mucho más eficiente, sostenible y democrático.

La planificación debe ser concertada y, en su proceso, las distintas organizaciones y sectores sociales deben percibirse como sujetos distintos con intereses diversos pero también comunes. Todos ellos deberán ser parte del sistema de planificación asumiendo responsabilidades en todo el proceso desde la identificación de problemas hasta la ejecución de proyectos.

La planificación, sobre todo aquella que tiene carácter estratégico, no busca crear un esquema inmutable, sino establecer un conjunto de criterios que ayuden a reducir la improvisación en medio de las frecuentes adaptaciones. Un plan concebido con visión estratégica sirve de marco para la elaboración de los diferentes planes operativos y para verificar y desarrollar las hipótesis básicas en que se sustentan las propuestas de desarrollo.

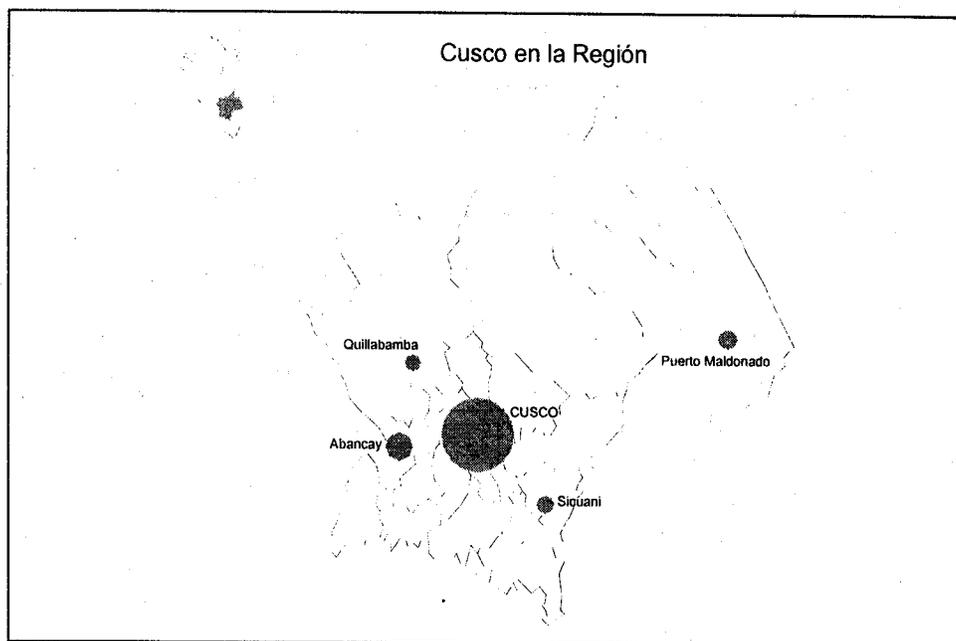
II. DIAGNÓSTICO RELATIVO AL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

A. LA CIUDAD DE CUZCO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

1. Algunas características de la ciudad de Cuzco

El Cuzco, que fue la capital del Estado Inka, sigue siendo aún hoy, la primera ciudad de los Andes del Perú. Situada en la cabeza del valle interandino del Huatanay, es desde hace varios siglos el principal centro administrativo regional y con sus 256 000 habitantes se constituye en la cabecera de la red urbana regional (véase el mapa 1).

MAPA 1



La década de los años cincuenta marcó el inicio del proceso de expansión y estructuración de la urbe actual. El terremoto de 1950, que dejó a la ciudad en ruinas, llamó la atención del gobierno central que constituyó la Corporación de Reconstrucción y Fomento

(CRYF), organismo a través del cual se canalizaron grandes recursos financieros para el Cuzco y su entorno inmediato. Se inicia entonces un proceso de ordenamiento urbano, al mismo tiempo que un importante movimiento migratorio desde el campo en respuesta a la demanda de mano de obra para la reconstrucción de la ciudad². En las dos décadas posteriores, el centro histórico y sus alrededores fueron rebasados por la expansión urbana, surgiendo el fenómeno de ocupación espontánea de las laderas cercanas, de difícil acondicionamiento urbano, por los migrantes campesinos, comienza la ocupación de la margen derecha del Huatanay y las laderas de la zona noreste de la ciudad.

La actual imagen de la ciudad es el resultado de procesos que tuvieron lugar durante la década de los años ochenta e inicios de los noventa. Al crecimiento natural aún muy elevado, se añadieron la crisis en la agricultura y la violencia política para producir la migración de gran cantidad de pobladores procedentes del campo. El cinturón de barrios marginales que rodea a la ciudad antigua creció, incorporando al continuo urbano los pueblos vecinos de San Sebastián y San Jerónimo, que albergan ahora a numerosos asentamientos y asociaciones de vivienda, con predominio de un patrón de asentamiento de baja densidad y de heterogeneidad social, constituyéndose en el área de expansión más importante de la ciudad (véase el mapa 2, p.11).

De otro lado, el auge del turismo ha reforzado el proceso de diferenciación y de expulsión de población del centro histórico. El interés que existe últimamente por incorporar las zonas residenciales aledañas de Santa Ana y San Blas a la actividad turística ha generado una fuerte presión sobre el espacio.

El crecimiento poblacional y la complejización de las funciones urbanas, entre ellas las ligadas al turismo internacional, han convertido a la ciudad del Cuzco en el más grande mercado de consumo, en el principal centro de servicios y en el núcleo principal de las comunicaciones - particularmente por el aeropuerto- a nivel regional. Sin embargo, subsisten un conjunto de problemas entre los cuales podemos mencionar³:

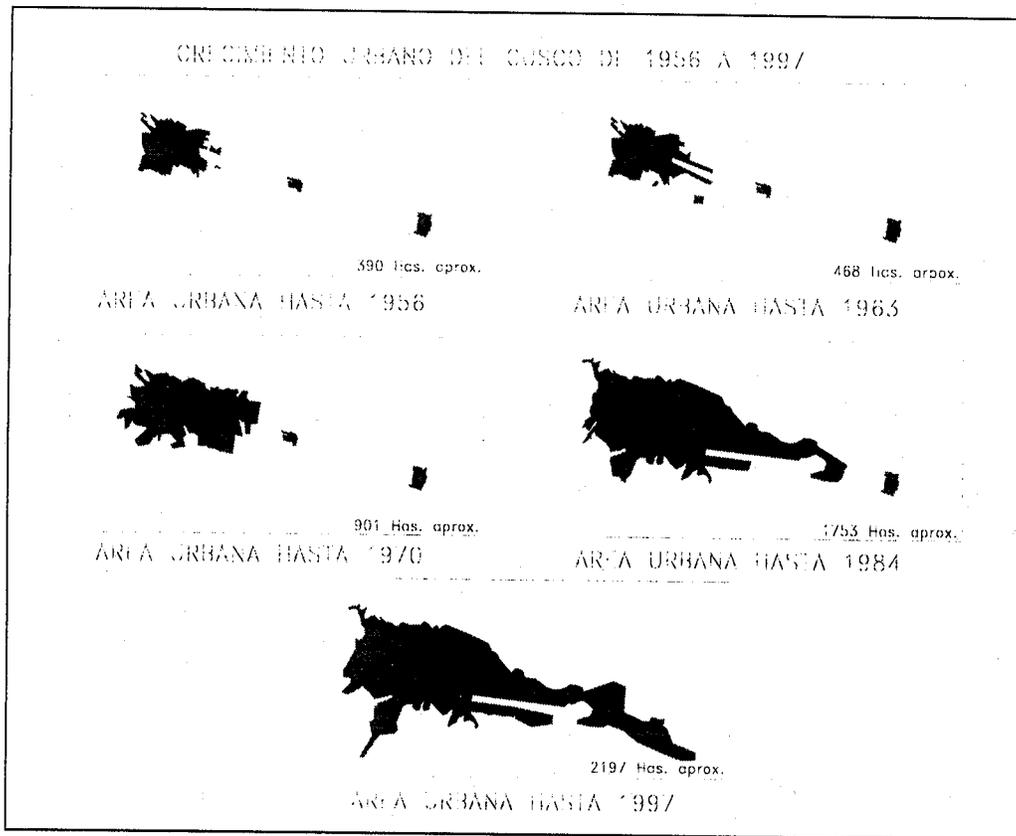
i) Las condiciones de pobreza, hacinamiento y falta de servicios de un alto porcentaje de la población que ocupa las construcciones coloniales y republicanas del centro histórico de la ciudad.

ii) El uso intensivo de la infraestructura de servicios y vías de comunicación del centro histórico, comienzan a provocar externalidades negativas (congestión vehicular, escasez de agua, polución, pérdidas de tiempo, insalubridad, etc.).

² La población experimentó un constante crecimiento pasando de 43 000 en 1940 a 250 500 en 1993.

³ Riofrío, Gustavo (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Cuzco, Perú, LC/R. 1652, CEPAL, 1° de julio.

MAPA 2



iii) La precariedad de los asentamientos ubicados en las tierras de ladera y zonas de riesgo, con edificaciones, la mayoría de ellas construidas bajo inadecuados patrones de construcción rural y con materiales de limitada calidad y seguridad, y que carecen en un alto porcentaje de los servicios básicos elementales (agua y desagüe) y vías de acceso.

iv) La continua ocupación de las tierras periurbanas cuya producción abastecía a la ciudad. El abastecimiento se hace de tierras cada vez más lejanas con mayores costos de transporte y manipulación, creando presiones inflacionarias.

v) La falta de articulación transversal entre diferentes zonas de la ciudad, el mal estado de las vías y la ocupación de vías (principalmente alrededor del mercado de San Pedro y la Av. Ejército) por el comercio ambulatorio.

2. El sistema de gobierno municipal

La Constitución de 1979 dispuso la regionalización del país, creando de ese modo una instancia intermedia de gobierno entre el gobierno central y municipal. Sin embargo este proceso que se inició en 1990 con la creación de 12 regiones, quedó trunco en 1992 y aún cuando la nueva Constitución de 1993 también reconoce la existencia de las regiones, estas no han entrado en vigencia manteniéndose los Concejos Transitorios de Administración Regional, que son simples instancias desconcentradas del Gobierno Central con menos atribuciones que las antiguas Corporaciones de Desarrollo.

De esta forma, en la actual coyuntura, las municipalidades se convierten en la única unidad subnacional, con capacidad de ejercer gobierno y de elegir democráticamente a sus autoridades. Además, el nuevo marco constitucional definido en 1993 reafirma la autonomía económica y administrativa de los gobiernos locales, otorgándoles también autonomía política. Por otro lado, se extiende el mandato de los alcaldes a un período de cinco años. Así las funciones y atribuciones y también los presupuestos municipales se han ampliado. Según este nuevo marco los municipios dejaron de ser simples responsables de la limpieza pública y el ornato de la ciudad, para constituirse en espacios de planificación de la inversión pública y gestores de políticas sociales.

EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMÍA Y FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS		
Antes de 1979	Constitución de 1979	Constitución de 1993
NIVELES DE AUTONOMÍA	Autonomía Administrativa y Económica.	Autonomía Política, Económica y Administrativa.
FUNCIONES - Limpieza Pública - Alumbrado Público - Jardines - Mercados - Registros Civiles	- Limpieza Pública - Alumbrado Público - Jardines - Mercados - Registros Civiles - Planificación Local -Zonificación y Urbanismo - Transportes - Servicios Públicos	- Limpieza Pública - Alumbrado Público - Jardines - Mercados - Registros Civiles - Planificación Local -Zonificación y Urbanismo - Transportes - Servicios Públicos - Promoción a la Producción - Preservación del Medio Ambiente - Seguridad Ciudadana

Sin embargo, el Estado no transfirió los recursos financieros ni técnicos necesarios, para la asunción de estas nuevas funciones. Por otro lado, desde los municipios, no se han dado los

pasos necesarios para consolidar su capacidad de gestión en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución.

En términos político administrativos el Perú está dividido en departamentos, provincias y distritos. Y, los municipios existen tanto a nivel de provincias como de distritos. La municipalidad provincial tiene algunas atribuciones -tales como el plan urbano- que no poseen las municipalidades distritales. Sin embargo, los municipios distritales tienen autonomía respecto de la municipalidad provincial. Esta particularidad significa en la práctica que las responsabilidades del acondicionamiento y administración territorial están fragmentadas, creando dificultades y contradicciones en la gestión de algunos espacios, los mismos que se agudizaron con leyes como el D.L. 776 que dispone la transferencia directa de los recursos a los municipios distritales o con la "Ley de Habilitaciones Urbanas", recientemente aprobada por el Congreso.

En el caso de la ciudad del Cuzco, que es parte de la Provincia del Cuzco, tienen jurisdicción sobre los destinos de la ciudad, además del Municipio Provincial, los Municipios Distritales de Santiago, Wanchaq, San Sebastián y San Jerónimo, todos con autoridades propias elegidas por votación universal, directa y secreta, que provienen de distintas agrupaciones políticas.

B. EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y TOMA DE DECISIONES⁴

1. Evolución del sistema de planificación municipal a partir de 1985

La Oficina de Planificación se crea en la Municipalidad en marzo de 1987 durante la gestión del Ing. Carlos Chacón Galindo, contando con recursos de un proyecto denominado "Plan de Desarrollo Municipal". Se conforma inicialmente con dos áreas: Presupuesto y Planes, y Programas, complementándose posteriormente con el Area de Racionalización. Entre el año 1987 a 1988 se formulan los siguientes documentos:

- Reglamento de Organización y Funciones
- Manual de Organización y Funciones
- Cuadro de asignación de personal

En el año 1988 se realiza el Diagnóstico Socioeconómico de la provincia, que es una aproximación a las características socio económicas de los ocho distritos que conforman el Cuzco. Sobre la base de ese diagnóstico se formula en el año 1989 un Plan de Desarrollo Municipal de corto plazo, así como el presupuesto para el año.

El año de 1990 la nueva gestión presidida por el Dr. Daniel Estrada desimplementa la oficina de planificación, reduciendo sus funciones a la elaboración del presupuesto y más

⁴ El diagnóstico sobre el Sistema de Planificación y Toma de Decisiones, así como el que se refiere a los espacios de concertación, reflejan la situación encontrada en los meses de abril y mayo de 1997, período en el cual se realizó la primera etapa de la consultoría.

adelante en 1993 se desactiva completamente, pasando la función presupuestal a la Oficina de Contabilidad.

En 1996 la gestión entrante del Dr. Raúl Salizar Saico, reactiva e implementa la Oficina de Planificación, inicialmente con el área de presupuesto y actualmente cuenta también con el área de Planes y Programas y Racionalización. Esta oficina es un órgano de asesoramiento y su ámbito de acción abarca a todos los órganos de la municipalidad.

Entre sus funciones está la elaboración de los planes de desarrollo, indicando además de manera explícita que "debe planificar el conjunto de acciones destinadas a proporcionar al ciudadano el ambiente adecuado para satisfacer sus necesidades". Sin embargo, a la fecha esta oficina que en el lapso de 1 año y 4 meses ha tenido ya dos directoras, no cuenta con el personal calificado ni la implementación necesaria para cumplir con las "enormes" funciones que le fueron asignadas⁵, habiéndose limitado a la elaboración del presupuesto y plan operativo del año 1997 y la propuesta de racionalización del personal los cuales son eminentemente coyunturales puesto que no responden a un plan de desarrollo de mediano o largo plazo, siendo más bien el resultado de la negociación política del concejo actual.

El Plan operativo permite apreciar la orientación del gasto mientras que el proceso de aprobación evidencia de los criterios e influencias de los distintos actores políticos puestos en la escena municipal. En este sentido, también muestran la pugna de intereses de los dos grupos de regidores existentes al interior del Concejo, poniéndose en juego las diferentes presiones e intereses. La discusión sobre la asignación de recursos que se plasma en el presupuesto y plan operativo municipal, no responde a prioridades identificadas de manera colectiva y plasmadas en un proyecto o plan, sino que sobre la base de la propuesta elaborada por el ejecutivo la oposición pugna por sustituir o introducir algunos proyectos que les permitan tener presencia.

En lo que se refiere a los planes de gobierno, cabe señalar que existe un conjunto de planteamientos que fueron trabajados a partir de 1980, principalmente desde organizaciones políticas tales como el Partido Aprista Peruano, la Izquierda Unida, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano los cuales se plasmaron en planes de gobierno municipal presentados y difundidos en momentos electorales. Todo ello se constituye en un cúmulo de percepciones de la problemática y alternativas de solución que identifican a algunos sectores de la población. Sin embargo el porcentaje de cumplimiento de las promesas electorales contenidas en estos planes es mínimo.

En lo que concierne a la actual gestión esta presentó a la ciudadanía como Plan de Gobierno un Programa de acción Municipal que fuera publicado en un diario de circulación

⁵ Esto es más grave aún si tenemos en cuenta que desde la Alta Dirección se tiene la expectativa que debía ser la oficina de planificación la responsable de establecer, mantener y dinamizar las relaciones del municipio con instituciones locales e internacionales.

nacional el mes de octubre del año 1996, el mismo que tiene algunas líneas generales basadas fundamentalmente en lo que sería la implementación del Programa de Preservación y Desarrollo para la ciudad (PPRED), así como una relación de obras, pero estos planteamientos son bastante genéricos por lo que requieren de una precisión y desarrollo mayor, sobretodo en el contexto en que el PPRED aún no ha sido constituido.

Por otro lado, los planes operativos tienen una concepción más bien tradicional del municipio en tanto proveedor de servicios. Por ejemplo en el Plan operativo 1997, el rol que se le asigna a la Alta Dirección, Control, Planeamiento y Asesoría es el de "Conducir la gestión Municipal, bajo los principios de la Administración Moderna; programación, organización, supervisión, control y ejecución dentro de los postulados de la Reforma del Sector Público, así como la eficiencia, eficacia, y continuidad en la atención de los Servicios de la Comunidad con calidad total". Esta declaración recoge únicamente lo que serían las funciones tradicionales de la municipalidad es decir de prestadora de servicios y no en su rol de promotor del desarrollo.

No obstante, el Plan operativo aprobado para 1997 define entre sus lineamientos de política la elaboración y difusión del Plan de Desarrollo Provincial y la formulación de un Plan estratégico para la ciudad, hecho que denota un interés por elaborar propuestas de mediano plazo y dotarse de instrumentos de gestión que permitan una apertura democrática.

2. Organización y sistema de toma de decisiones

Según el manual de organización y funciones de la Municipalidad el sistema de toma de decisiones atravesaría a toda la estructura municipal, puesto que por ejemplo al Director Municipal le corresponde proponer y participar al más alto nivel en la determinación de políticas sobre planes y programas de desarrollo metropolitano, la Dirección de Planificación debe participar en la formulación de políticas, programas y proyectos de inversión; la Secretaría General y la Oficina General de Administración deben participar en la formulación de la política administrativa de la Municipalidad; la Dirección de Asentamientos Humanos debe proponer, coordinar y ejecutar las diversas obras en asentamientos humanos; mientras que la Dirección General de Proyectos y Obras debe formular y recomendar acciones de desarrollo municipal, así como estudiar presupuestos de proyectos de obras, estableciendo prioridades de ejecución.

Por otro lado el Organigrama de la Municipalidad⁶ también muestra una estructura democrática y participativa al contemplar instancias de asesoría tales como: la Asamblea de Alcaldes Distritales, la Comisión de Coordinación Interinstitucional y la Comisión de Participación Ciudadana, asimismo se prevé un Comité de Coordinación Interna, como instancia asesora de la Dirección Municipal. Sin embargo ninguna de estas instancias es operativa: los Alcaldes Distritales sólo son convocados en su condición de socios de las empresas de Agua y Limpieza para tratar asuntos estrictamente relacionados a esos temas más no para tratar aspectos

⁶ Véase el anexo 1.

relacionados al desarrollo de la ciudad. No existe una instancia de coordinación interinstitucional aún cuando en la práctica se dan relaciones permanentes de carácter bilateral. En lo que se refiere a los ciudadanos tampoco se ha establecido un mecanismo de participación directa en la toma de decisiones, limitándose esta a sus aportes en la ejecución de obras. Finalmente el Comité de Coordinación Interna fue convocado algunas veces a iniciativa del anterior Director Municipal, pero no ha logrado institucionalizarse.

Es así que gran parte del poder municipal, y casi toda la iniciativa de gestión, se encuentran en manos del Alcalde, desde decisiones estratégicas que pueden influir en el futuro de la ciudad hasta decisiones sobre aspectos eminentemente administrativos. Esta situación se ve un tanto modificada a partir de noviembre de 1996 fecha en que la mayoría se divide al interior del Concejo Municipal pasando un numeroso grupo a la oposición que se constituye en la nueva mayoría con 12 regidores frente a 07. La oposición así fortalecida intenta frenar algunas de las decisiones tomadas por el Alcalde.

Las últimas actuaciones al interior del Concejo Municipal muestran una confrontación radical entre ambos grupos. Sin embargo no se vislumbra una capacidad propositiva de parte de la oposición en la definición de políticas para la gestión municipal. En ese contexto, aún las decisiones menores de acción adquieren una connotación política, se atomiza la inversión con pequeñas obras públicas muchas de las cuales no tienen impacto en la ciudad, mientras que el tipo de relaciones predominante en los procesos de toma de decisiones es más cercano a las relaciones de clientela. En estas condiciones la oportunidad que tienen los actores sociales de participar en la gestión local es mínima.

En la coyuntura actual la situación política al interior de la municipalidad es controvertida y compleja, producto de la presencia de diferentes actores sociales y políticos, portadores de diferentes perspectivas e intereses en una pugna por el control y la participación en las decisiones. Esto es claramente observable al interior del Concejo Municipal y al exterior del gobierno local, pero en relación a él.

En realidad, la existencia de intereses políticos es no solamente legítima, sino también democrática; sin embargo, el problema está en que el enfrentamiento que existe actualmente al interior del Concejo Municipal entre una oposición mayoritaria y el Alcalde apoyado por una minoría, no puede entenderse como un verdadero ejercicio democrático porque no se discute alrededor de propuestas sino alrededor de posiciones verticales y subjetivas. El reto entonces es el de generar en todo los sectores sociales y políticos una cultura política democrática local, que sea capaz de garantizar un proceso de democratización municipal y el adecuado destino de los recursos financieros, humanos, técnicos y administrativos para el soporte de la base material del sistema de planificación urbano y de incrementar la capacidad de la municipalidad para atender las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Por otro lado, desde la alta dirección existe la percepción de que el sistema de toma de decisiones es descentralizado, por cuanto, por un lado, se convoca cuando se considera necesario, a los profesionales directores de línea a fin de que emitan su opinión sobre determinados aspectos y, por otro lado, las decisiones sobre el presupuesto se adoptan en el seno del Concejo Municipal sobre la base de negociaciones de los dos grupos integrantes. En cambio desde el punto de vista de los niveles de coordinación, se percibe un sistema de toma de decisiones centralizado en el Alcalde sin adecuados canales de consulta y comunicación con los niveles intermedios.

Uno de los principales problemas de la falta de comunicación entre la instancia que toma decisiones y los responsables de ejecutar acciones, es que las prioridades de gobierno no son conocidas por las otras instancias y por tanto no se logra una adecuada identificación del trabajador con un proyecto que no conoce, puesto que el plan de gobierno de la actual gestión no ha sido difundido ni es conocido por los directores de línea.

En lo que se refiere a las empresas municipales, estas son autónomas y por tanto sus prioridades de gasto son decididas por su propio directorio. La empresa con mayor grado de consolidación es SEDA Cuzco.

3. Participación de la población en la toma de decisiones

En cuanto a la participación de la población esta se limita a la presentación de demandas que son dirigidas al Alcalde, las mismas que son transmitidas a las oficinas de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para su evaluación técnica. A partir de esto se pacta una reunión con la junta de vecinos a fin de evaluar la real factibilidad de ejecución de la obra en términos de aportes y participación de los vecinos en el control y ejecución directa con mano de obra y materiales, o el pago fraccionado de un porcentaje de los costos. Sobre la base de esta información el Municipio toma la decisión de cuales obras priorizar.

Los actores sociales involucrados son las juntas de vecinos o comités de obra, que se constituyen en entes promotores. En general las demandas están relacionadas con proyectos de mejoramiento del hábitat tales como pistas y veredas, parques, lozas deportivas, agua, desagüe, entre otros, para lo cual se constituyen comités "pro-obra" que dejan de funcionar una vez concluida la obra, percibiéndose una cierta apatía de los pobladores y un debilitamiento de las organizaciones vecinales.

En efecto, las organizaciones de la población se han visto debilitadas y desarticuladas principalmente en los cinco últimos años. Estas organizaciones nacieron para dar respuesta a necesidades concretas de mejoramiento del hábitat que no eran atendidas por el estado y para enfrentar de manera organizada los efectos de la crisis económica, a través por ejemplo de los clubes de madres o los comités de vaso de leche. Posteriormente buscaron espacios de participación política alcanzando una centralidad orgánica a través de los Frentes de Defensa

zonales o distritales, sin embargo, en los últimos años estas organizaciones se han ido desgastando, perdiendo su antigua capacidad organizativa y de propuesta o presión frente a las instancias estatales, principalmente el gobierno local, limitando muchas veces su acción a intervenir en la ejecución de obras de mejoramiento, sin que para ello exista, necesariamente, una petición ante el gobierno local. Se ha dado lugar así al surgimiento de organizaciones que suplen el rol de la municipalidad, y a la necesidad de que sean los sectores populares quienes enfrenten la crisis y encuentren soluciones parciales, colectivas o individuales, a sus problemas.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento, expresado por algunos miembros del Concejo, respecto a la necesidad de abrir canales de participación a la sociedad, aún no se dan estos espacios ni se han establecido los mecanismos necesarios para hacer efectiva dicha participación. Por lo tanto, el procesamiento de las demandas de la población se realiza actualmente en forma individual o sectorial, es decir, de manera personal, o por barrios o zonas de la ciudad, con objetivos muy concretos.

La población en general desconoce los alcances de la ley orgánica de municipalidades y los aspectos referidos a la participación ciudadana, esto debe revertirse a fin de que jueguen un papel protagónico en la democratización del municipio.

C. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

El año 1950 se produce un terremoto en la ciudad del Cuzco, este acontecimiento determinará las características de crecimiento de la ciudad, puesto que requiere reconstruirse y crear nuevas zonas de expansión que demandan servicios, equipamiento y un sistema vial adecuado. Para intentar dar respuesta a estos requerimientos ese mismo año se tuvo una primera propuesta urbana denominada "El Plan Kuber" elaborado por arquitectos como Miroquesada, Ladrón de Guevara y Kuber, que planteaba una nueva estructuración de la ciudad. En esta etapa tuvo un rol muy importante la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco (CRIF) puesto que las Municipalidades eran entidades dependientes del Gobierno Central (sus autoridades eran designadas y no electas).

En 1972 el Ministerio de Vivienda elaboró el esquema de expansión urbana de la ciudad del Cuzco, el mismo que fue trabajado por el Arqto. Otto Galimberti y los profesionales del Ministerio de Vivienda.

En 1979 el Ministerio de Vivienda elaboró de manera unilateral el Plan Director de la ciudad del Cuzco, el mismo que no llegó a aplicarse como documento oficial al no haber sido aprobado por la Municipalidad.

A partir de 1980 en que se da inicio a la "Reforma Municipal" con autoridades electas por voto popular y municipios que cuentan con autonomía económica y administrativa, se le

transfieren al Municipio nuevas funciones y competencias, entre ellas las funciones del Desarrollo Urbano.

En 1987, durante la gestión del Ing. Carlos Chacón Galindo se implementa la Oficina de Estudios y Proyectos a través de la cual se inicia con la formulación del Plan Cuzco. Como apoyo técnico se cuenta con la participación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y se coordina con todas las oficinas sectoriales, colegios profesionales y la Universidad conformándose una comisión multisectorial. Esta fue una primera experiencia positiva de concertación entre el Municipio y un conjunto de instituciones interesadas en el desarrollo de la ciudad, pero lamentablemente no llegó a ser aprobado ni implementado.

En 1992 en la segunda gestión del Dr. Daniel Estrada se encarga la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano del Qosqo a una consultora privada, dirigida por el Arqto. Hugo Tupayachi, quienes recogen los estudios de base elaborados para el Plan Cuzco y mantienen una mínima coordinación con profesionales de las áreas de Estudios y Proyectos y Desarrollo Urbano de la Municipalidad. El Plan Qosqo es aprobado mediante ordenanza municipal en noviembre de 1992. Asimismo el año de 1992 se dicta el código para la protección del Centro Histórico del Cuzco y el Reglamento de Licencias de Construcción.

Este plan de desarrollo urbano dicta la normatividad para los procesos de habilitación urbana y el otorgamiento de licencias de construcción, asimismo en cuanto a zonificación y densificaciones de la estructuración urbana, conteniendo también los esquemas viales principales, secundarios y básicos así como la calificación del uso del suelo y del equipamiento urbano entre otros. Estas normas e instrumentos deberían ser aplicadas y desarrolladas por todas las instituciones tales como el Instituto Nacional de Cultura (INC), Ministerio de Vivienda, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Región Inka y principalmente por las municipalidades (provincial y distritales). Sin embargo al haber sido elaborado por una consultora privada sin la participación de los otros actores, este plan no ha sido lo suficientemente difundido y analizado, y como tal no ha sido "apropiado" por los ciudadanos, organizaciones e instituciones, produciéndose un crecimiento urbano más bien espontáneo y desordenado.

Por otro lado, puesto que el Plan Qosqo se basó en gran medida en los estudios realizados para el Plan Cuzco en el año 1987, se tiene transcurrido ya un período de 10 años en los cuales no se ha tenido un proceso de actualización y realimentación del Plan. Asimismo, muchas de las propuestas contenidas en el Plan son solo ideas sin un estudio de factibilidad que lo sustente, razón por la cual en la práctica han sido modificadas, tal es el caso de las áreas de equipamiento urbano que se identificaron sin un análisis del aspecto de recuperación del suelo y dado el trámite engorroso de los procesos de expropiación por necesidad y utilidad pública, la municipalidad optó por cambiar de ubicación a terrenos de mayor disponibilidad como es el caso del terminal terrestre que según el Plan Qosqo debía estar ubicado en la zona de Santutis, y actualmente se esta concluyendo su construcción en la cabecera de la margen derecha del río Watanay. Un

problema similar ocurre con el sistema vial en el cual muchas de las secciones de vías propuestas no son factibles por las características topográficas de las áreas seleccionadas.

Podría decirse entonces que el Plan de Desarrollo Urbano del Qosqo es un instrumento técnico legal que contiene un listado de obras -muchas de ellas de carácter regional-, pero sin prioridades claras ni una visión de desarrollo de la ciudad para el mediano y largo plazo. Además es necesario resaltar que aún cuando el Plan Qosqo se impulsó y aprobó en la gestión del Dr. Daniel Estrada, el programa de obras públicas que se implementó respondió a una forma de intervención directa y casi personal, sin tener en consideración los lineamientos de planeamiento que contenían los diferentes planes de desarrollo urbano, prueba de ello es que las obras que demandaron un mayor esfuerzo son las de carácter ornamental.

En general los planes realizados hasta la fecha no muestran una visión unitaria de la ciudad de Cuzco, la ciudad ha sido vista más bien de manera fragmentada a través de sus distritos. El D.L. 776 incrementó la brecha existente entre las municipalidades provinciales y distritales, es así que la Municipalidad Provincial del Cuzco, como casi toda las municipalidades de carácter metropolitano del país, limita su accionar al cercado del Cuzco.

Lo que se requiere entonces, es pensar a la ciudad de manera global, planteando objetivos claros en la definición de un plan estratégico que aglutine a todo los actores que tienen un nivel de incidencia sobre la ciudad. Ello debe permitir proyectarse en una perspectiva de largo plazo pero sin perder de vista las urgencias que el corto plazo les impone.

D. LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN EXISTENTES

En este punto se describen de manera muy sucinta las relaciones establecidas entre la municipalidad y actores de otros niveles de gobierno y la sociedad civil.

1. Con la empresa privada

A nivel nacional el sector privado viene jugando un rol cada vez más importante en tanto factor de desarrollo es así que el grupo Perú 2021, integrado por empresarios a nivel nacional ha propiciado la organización de foros y otro tipo de eventos en los cuales se han expuesto y analizado sus propuestas de desarrollo y por otro lado están interviniendo activamente en proyectos de acondicionamiento urbano en varios sectores de Lima, Arequipa y Trujillo.

Sin embargo, en el Cuzco, la participación del sector privado en el diseño de soluciones a problemas de la ciudad es muy limitada, reduciéndose a la recuperación de algunos inmuebles del centro histórico con fines de uso turístico o bancario.

La única relación trascendente es con la Empresa Cervecera del Sur fabricante de la cerveza cusqueña, con la cual en un inicio las relaciones fueron más bien de confrontación a raíz

de un edicto municipal promulgado en la segunda gestión del Dr. Estrada. Este edicto pretendía la aplicación de un impuesto por el uso del agua del subsuelo. Todo esto derivó en una confrontación en el poder judicial cuyo fallo final fue contrario a la Municipalidad, por lo que finalmente se llegó a una negociación por la cual la Cervecería aporta con 180 000 dólares anuales para ejecución de obras en los asentamientos humanos.

En la actualidad las relaciones son de concertación a fin de que la Empresa Cervecera tenga también un nivel de opinión sobre la priorización de obras a financiarse con su aporte.

No se dan espacios de concertación concreto ni con la Cámara de Comercio ni con los gremios de industriales.

2. Con otros municipios

Las relaciones con otros municipios de la provincia han sido muy variadas e inestables, dependiente de las coincidencias o diferencias de tipo político y las relaciones de carácter personal. Es así que por ejemplo en la segunda gestión del Alcalde Daniel Estrada, aún cuando 5 de los 8 concejos distritales pertenecían a su movimiento político hubo diferencias en la capacidad de acuerdo y concertación, habiéndose visto favorecido el distrito de Wanchaq donde la Municipalidad Provincial realizó un volumen importante de obras, mientras que el distrito de Santiago fue dejado de lado debido al afán protagónico de su Alcalde que competía con el protagonismo del Alcalde provincial. Ello derivó en una reacción de la población organizada en el Frente de Defensa de los Intereses de Santiago (FEDIS), que con el Alcalde a la cabeza realizaron sendas manifestaciones en contra de la Municipalidad Provincial.

En la coyuntura actual, solamente 1 de los 7 Concejos Municipales pertenece al mismo movimiento que el Alcalde provincial, lo que no ha garantizado que se de una estrecha coordinación. En general no se dan niveles de coordinación entre las municipalidades distritales y la provincial, sino más bien en algunos casos se producen enfrentamientos, es el caso de la Municipalidad de Wanchaq que tiene permanentes conflictos tanto con la Municipalidad provincial como con la municipalidad de San Sebastián.

Finalmente cada Alcalde distrital ve exclusivamente los problemas de su jurisdicción y no a la ciudad en su conjunto y aún cuando la ley lo manda, no se ha constituido la Asamblea de Alcaldes Distritales, que debiera ser el espacio de coordinación mínimo para enfrentar problemas globales. Esta situación se ha hecho evidente con el tratamiento que se está dando al problema por el que atraviesa la Empresa de Limpieza Pública (LIMPUQ), que fue constituida sobre la base de los activos y el personal de cada una de las municipalidades distritales con el fin de darle un tratamiento integral al problema de la limpieza pública en la ciudad. Ese esquema funcionó mientras el sistema de cobranza garantizaba la liquidez necesaria pero, una vez que las reglas de juego cambiaron como resultado de políticas macroeconómicas, la empresa se encuentra literalmente al borde de la quiebra y la forma de enfrentar este problema por parte de las

municipalidades distritales es que cada una quiere asumir de manera fragmentada la limpieza de su distrito, aún sin contar con la maquinaria y equipo necesarios. Lo mismo ocurre con el "botadero", que esta ubicado en la jurisdicción del distrito de San Sebastián y cuya Alcaldesa pretende que debería ser de uso exclusivo de su distrito.

3. Con instituciones descentralizadas del gobierno central

No se han dado niveles de concertación con el gobierno central y/o regional para definir planes de desarrollo locales y regionales, que consideren a la ciudad como cabeza de región. En la gestión de Daniel Estrada fueron notorias las fricciones entre el gobierno local y el gobierno central, ninguna de las partes mostró capacidad de diálogo y concertación. Ello perjudicó a la ciudad en su conjunto porque no fue posible establecer prioridades ni aunar esfuerzos para la inversión pública de gran envergadura en la ciudad. Sin embargo logró establecer un conjunto de relaciones para la ejecución de proyectos específicos. Entre alguna de esas relaciones tenemos:

- Con Electro Sur Este, para la ejecución de obras de alumbrado público a nivel urbano y rural, así como la administración del Fondo Municipal de alumbrado publico.
- Con el Ministerio de Educación, para el Programa de Educación Inicial "Urpicha"
- Con el Fondo Nacional de Compensación Social (FONCODES) para la ejecución de obras en barrios urbano marginales.

Al inicio de la presente gestión se pensó que dado que su orientación política es más afin al gobierno central que la gestión anterior, podría darse una mayor disposición de las fuentes nacionales y regionales de recursos para intervenir en el desarrollo de la ciudad y la provincia. Sin embargo, aun cuando no se ha dado una relación de confrontación, no hay avances en la concertación de esfuerzos en esa dirección. No se llegó por ejemplo a concretar el compromiso de la Región Inka para la constitución del Programa de Preservación y Desarrollo de la ciudad.

En lo que se refiere a la relación con el Instituto Nacional de Cultura (INC) esta se da básicamente en el campo de la preservación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad. Estas relaciones han sido tradicionalmente difíciles debido a la indefinición de roles y cruce de funciones, lo que en muchas oportunidades derivó en enfrentamientos de tipo político por cuanto el INC es una instancia desconcentrada del gobierno central. Sin embargo la actual gestión municipal ha tenido un acercamiento con la nueva dirección del INC con la cual se viene negociando la firma del convenio que permita el funcionamiento del PPRED.

4. Con instituciones de la sociedad civil

A nivel de los organismos no gubernamentales se han dado numerosas coordinaciones más bien de carácter puntual, aún cuando en la gestión anterior se identificó a la Asociación Inca como el brazo técnico de la municipalidad. En la presente gestión las relaciones más dinámicas son con el

Centro Guaman Poma, con quien se viene trabajando a través de un convenio el Catastro Urbano del Centro Histórico y en la propuesta del PPRED jugaría el rol de asesor técnico. Otra ONG con la que se mantienen coordinaciones es con el Centro Bartolomé de las Casas, con quien se organizó en el primer semestre de 1996 un "Encuentro de Alcaldes del Sur" y en el mes de abril del presente año se organizó el Foro "Cuzco: Tercer Milenio".

En lo que se refiere a los Colegios Profesionales, la relación se da básicamente con el Colegio de Arquitectos a nivel de consulta sobre la formulación de normas urbanísticas que regulan el uso del suelo o la intervención en el casco monumental.

Desde la Municipalidad, fundamentalmente desde las comisiones de regidores, se da un nivel de consulta sobre ciertos aspectos tales como aquellos relacionados a la protección del patrimonio histórico monumental y el tema del comercio ambulatorio. Esto se da a través de conversatorios o pidiendo opinión escrita.

5. Comité de Gestión Ambiental de la Subcuenca del Huatanay

La constitución de este comité es uno de los aspectos que fueron contemplados en el "Plan estratégico de gestión ambiental de la ciudad de Cuzco" elaborado por la comisión de Medio Ambiente de la Municipalidad, el mismo que define como sus prioridades las siguientes:

- restauración ecológica de la laguna de Piura
- descontaminación del río Huatanay
- reforestación integral del valle y de la ciudad de Cuzco
- eliminación de gases tóxicos.

Sin embargo como el tema no tiene réditos políticos inmediatos, no ha sido considerado como una prioridad para la asignación presupuestal. No obstante otros sectores se "apropiaron" de la propuesta, es así que el Ministerio de Agricultura toma la iniciativa para convocar la constitución de un comité de gestión de la cuenca del Huatanay. La municipalidad participa pero no lidera el grupo, que está conformado por una comisión política y una técnica. La comisión política está conformada por los alcaldes distritales y la comisión técnica por instancias del estado, proyectos especiales y organismos no gubernamentales.

Por otro lado, como una propuesta del "Segundo Encuentro de Alcaldes de la Cuenca del Vilcanota" se viene gestando una propuesta similar para la Gestión Ambiental de la cuenca del Vilcanota habiéndose acordado la realización de un Plan Maestro, con la participación de un conjunto de instituciones entre ellas la Universidad.

6. Proyecto: Programa de Preservación y Desarrollo para la Ciudad Histórica del Cuzco (PPRED Cuzco)

Existe la propuesta de conformación del Programa de Preservación y Desarrollo de la ciudad histórica del Cuzco (PPRED), el mismo que prevé la cooperación y coordinación entre el Municipio Provincial del Cuzco, el Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco y el Gobierno Regional Inka. Para ello se crearía una comisión especial permanente que, actuando como un ente de concertación, desarrolle la planificación, manejo, promoción y administración del territorio de la ciudad histórica y su patrimonio cultural y natural.

El PPRED CUZCO en una segunda etapa, convocaría a diferentes instituciones, personas y representantes vecinales para el fortalecimiento del organismo y la ejecución de los planes y programas diseñados.

El PPRED propone establecer un diálogo permanente con la mayoría posible de los sectores y actores de la ciudad, buscando:

- Una democratización de la gestión estratégica de la ciudad histórica creando instancias de concertación multisectorial e interinstitucional.
- Un plan estratégico integral para la ciudad, su entorno y su área de influencia en el desarrollo regional, y concretizar estos planes en programas de acciones: Agendas 21 ambiental, hábitat, social, económico y de preservación.

Sin embargo, a la fecha no se ha implementado esta propuesta que en su concepción es muy interesante. Su inicio está supeditado a la firma de un convenio entre la Municipalidad Provincial del Cuzco (MPC), el Gobierno Transitorio de la Región Inka (RI) y el Instituto Nacional de Cultura (INC). Aparentemente la RI no firmaría el convenio, una de las razones sería la falta de claridad en algunos aspectos, tales como la definición de si el PPRED sería parte de la estructura orgánica de la municipalidad o actuaría más bien fuera de ella como una instancia supramunicipal asumiendo las funciones que le corresponde a esta.

Otra dificultad es que en las etapas iniciales, que sería básicamente la de formulación de un plan estratégico para la ciudad, no están considerados en tanto actores, las municipalidades distritales, que sin embargo, actúan diariamente y por lo tanto tienen más injerencia en el desarrollo de la ciudad que la región y el INC. Actualmente se viene revisando la propuesta a fin de definir una adecuada ubicación al interior de la estructura municipal y desde allí constituirse en un espacio real de concertación teniendo como eje la formulación e implementación de un plan de desarrollo estratégico para la ciudad.

E. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

1. La Municipalidad del Cuzco atraviesa por una crisis de gobernabilidad, con un proceso de revocatoria en curso; con un Concejo municipal adverso al Alcalde; y un aparato municipal no

cohesionado y sin continuidad en los niveles de coordinación por la alta rotación de los funcionarios "de confianza", lo que no permite el fortalecimiento del aparato municipal, puesto que quienes actúan en estos cargos abandonan el puesto o son removidos cuando cambia la autoridad política, o aún al interior de la misma gestión, tal como ocurre actualmente, que en menos de año y medio se ha cambiado 3 veces al Director Municipal, 4 veces al jefe de obras, 2 veces al Director de Desarrollo Urbano, 3 veces al Administrador, 2 veces a la Directora de Planificación. Como resultado de esto no hay una continuidad en la acción y se carece de personal idóneo.

La gestión anterior consideró que una forma de superar el problema de calificación del personal al interior de la municipalidad era hacerse de un equipo paralelo, encargado de las acciones que la gestión consideraba relevantes, pero una vez concluida la gestión el equipo se fue, lo que debilitó nuevamente el aparato burocrático.

Se hace urgente entonces, fortalecer y capacitar al personal, fundamentalmente del nivel de coordinación, en el cual descansa la posibilidad de articular las decisiones del nivel político con las demandas de la ciudadanía. Por otro lado, un aparato burocrático consolidado debería facilitar la relación de la municipalidad con los otros actores, en el marco de las propuestas de planificación estratégica.

2. Gran parte del poder municipal, y casi toda la iniciativa de gestión, se encuentran en manos del Alcalde, desde decisiones estratégicas que pueden influir en el futuro de la ciudad, hasta decisiones sobre aspectos eminentemente administrativos.

No hay una instancia de coordinación de la alta Dirección que permita una relación más fluida con los niveles intermedios y la posibilidad de acceder a mayor información y espacios de decisión. El Diseño de un Sistema de Planificación Estratégica deberá contemplar explícitamente la existencia de una instancia de ese tipo, que permita democratizar las decisiones al interior de la Municipalidad.

3. El Plan Qosqo elaborado en 1993 se basó en gran medida en estudios realizados el año 1987 y a más de 10 años no ha sido actualizado. Además al haber sido elaborado por una consultora privada sin la participación de los otros actores, este plan no ha sido lo suficientemente difundido y analizado, y como tal no ha sido "apropiado" por los ciudadanos, organizaciones e instituciones, produciéndose un crecimiento urbano más bien espontáneo y desordenado, evidenciando la carencia de una autoridad capaz de ejercer control y de dar respuesta a los principales problemas urbanos.

Por otro lado, el Plan se reduce a un listado de obras sin prioridades claras, ni una visión de desarrollo de la ciudad para el mediano y largo plazo. Lo que se requiere entonces, es pensar a la ciudad de manera global, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Un plan estratégico

para la ciudad de Cuzco debería permitir aglutinar a todos los actores en torno a una visión común y, en ese proceso, al municipio le corresponde un rol "clave" de conductor y catalizador.

4. La participación de la comunidad se limita a hacer llegar sus demandas, no existiendo ninguna forma institucionalizada de consulta a la comunidad donde se le pregunte claramente qué es lo que necesita, cómo prioriza sus problemas y que soluciones propone, lo que genera también una actitud pasiva de los vecinos que sólo reclaman sin aportar soluciones concretas, es decir, se genera una relación paternalista, en la cual la comunidad no participa en la toma de decisiones.

No existen canales fluidos de comunicación entre las organizaciones vecinales y los distintos sectores operativos de la Municipalidad. Esto hace que los vecinos perciban a la Municipalidad como una entidad ajena y lejana. Por otro lado, no se dan espacios de concertación interinstitucional.

La necesidad de democratizar la gestión municipal, concertando con todo los actores del desarrollo, pasa por implementar en primera instancia, un proceso de democratización en la gestión municipal, es decir al interior de la propia organización, y a partir de eso establecer "vasos comunicantes" con todos los actores. La puesta en marcha de un proceso de planificación concertada puede convertirse en una oportunidad para establecer mecanismos y canales de participación de la población.

5. En general podemos decir que actualmente el Municipio esta jugando su rol de administrador de servicios pero no de promotor de desarrollo, para lo cual es necesario que se le dé mayor énfasis a la gestión y coordinación interinstitucional para enfrentar los problemas de la ciudad.

No obstante, se percibe el interés de potenciar el área de planificación y a partir de este espacio relacionarse con otros actores en la perspectiva de la formulación e implementación de un Plan Estratégico para el Cuzco. Un primer esfuerzo se tradujo en la propuesta de constitución del PPRED y el convenio pasado firmado con la CEPAL. La intervención deberá potenciar la iniciativa de constitución del PPRED, como instancia de concertación capaz de conducir el sistema de planificación estratégica a diseñarse.

III. PROPUESTA DE DISEÑO DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

A. OBJETIVOS

Uno de los principales objetivos de implementar un sistema de planificación estratégica es la de proporcionar a los distintos niveles de la Municipalidad del Cuzco, un conjunto de criterios que ayuden a reducir la improvisación en la toma de decisiones, basado en una apreciación clara de las condiciones del entorno, de las variaciones que en el se dan, de las oportunidades que pueden aprovecharse y de los riesgos que hay que enfrentar. Todo esto deberá permitir que la municipalidad tenga una visión clara de cual debe ser su misión en la gestión urbana, asumiendo su rol de liderazgo y convocando la participación de las instituciones y sectores sociales que actúan en la ciudad.

Se pretende entonces, construir una visión estratégica para el mediano y largo plazo, articulado con las necesidades y urgencias que el corto plazo les impone, teniendo como eje la planificación concertada y la modernización del aparato municipal en la perspectiva de llevar adelante una gestión eficiente y democrática del desarrollo local.

El sistema de planificación deberá constituirse además en una red de comunicación muy útil a través del cual se socialicen los objetivos, estrategias y planes operacionales detallados entre todos los niveles de la dirección de manera que sean entendidos por todos aquellos que participan en la toma de decisiones, contribuyendo a desarrollar habilidades gerenciales que faciliten la reacción apropiada frente a eventos inesperados.

B. ORIENTACION

El sistema de planificación estratégica estará orientado en una concepción de desarrollo que implique el mejoramiento de la capacidad de la sociedad cusqueña a intervenir sobre sí misma, de manera sostenible y democrática.

El desarrollo debe ser autosostenible, tanto en lo ecológico como en lo económico y social. Es decir, su continuidad ha de ser absolutamente viable sobre la base de los recursos y

capacidades locales sin que esto implique la degradación de los recursos naturales que lo sostienen.

Asimismo, el desarrollo debe ser democrático, corresponder a las aspiraciones y expresiones de la voluntad de la población y sustentarse en sus propias instituciones.

El sistema de planificación estratégica no deberá ser tomado como un “paquete rígido y cerrado” de aplicación casi automática sino, por el contrario, visto como un enfoque útil para mirar, identificar, analizar y decidir acerca de algunos aspectos vitales para el funcionamiento institucional y el desarrollo de la ciudad. Esto exige un proceso de readecuación de la municipalidad a su nuevo rol, el mismo que debe reflejarse en una apertura a la participación de los diferentes actores en la gestión urbana, así como en los medios técnicos y materiales, selección y capacitación del personal, sistema de toma de decisiones y organización interna.

C. COMPONENTES Y RELACIONES DEL SISTEMA

1. El sistema de gestión local

El sistema de gestión local, está inmerso en un sistema más amplio y complejo que es la sociedad en su conjunto. Esta tiene un contexto histórico, social, político y cultural muy concreto, con elementos a nivel internacional, nacional y regional.

El sistema de la sociedad es muy dinámico, conflictivo y sufre constantes transformaciones y estas pueden influir positiva y/o negativamente en el funcionamiento del sistema local. Estos factores afectan a los inputs propios del sistema y muchas veces los cambian, por lo que es necesario la continua adaptación a los cambios.

El sistema local está compuesto de varios subsistemas (económico y tecnológico, político institucional, cultural, socio demográfico y ambiente físico) y tiene como elemento central al subsistema municipal, el mismo que tiene como conductor a la Municipalidad Provincial del Cuzco y como componentes a las municipalidades distritales y las empresas municipales (véase el esquema 2, p.30).

El comportamiento del sistema, depende en gran medida de la interacción entre los subsistemas. Estos subsistemas, a su vez se componen de amplias redes de grupos que dan expresión a los distintos tipos de actividades relacionados con cada subsistema. En ese contexto, entender a la ciudad como un sistema abierto, permite captar las interrelaciones entre los diferentes componentes al interior del sistema y aquellas establecidas entre estas y el ambiente exterior (factores supralocales).

Entre un conjunto de relaciones, el subsistema municipal establece por ejemplo relaciones formales e informales con las expresiones organizadas de su contexto: Estado, Iglesia,

Universidades, organizaciones sindicales, partidos políticos, agencias de financiamiento, organismos no gubernamentales, asociaciones de empresarios entre otros. Estas relaciones se constituyen en una base fundamental del sistema de planificación estratégica.

2. El subsistema municipal

Considera a la Municipalidad como un sistema compuesto de diferentes subsistemas, mediante el cual el subsistema conductor (Alta Dirección) puede ver a la institución como un todo, proporcionando mecanismos para coordinar las partes relacionadas entre sí.

La razón de ser de la municipalidad se justifica por la existencia de necesidades o problemas a nivel local (en la ciudad), los cuales se expresan en demandas formales o latentes. El modelo sistémico permite captar las interrelaciones entre la municipalidad y su medio ambiente (entorno), puesto que para realizar su misión la municipalidad debe contar con el aporte de recursos y de sostén suministrados por su propia organización, el nivel local y el nivel central. Pero también debe hacer frente a dificultades, restricciones, oposiciones y problemas que provienen del medio ambiente tanto interno como externo.

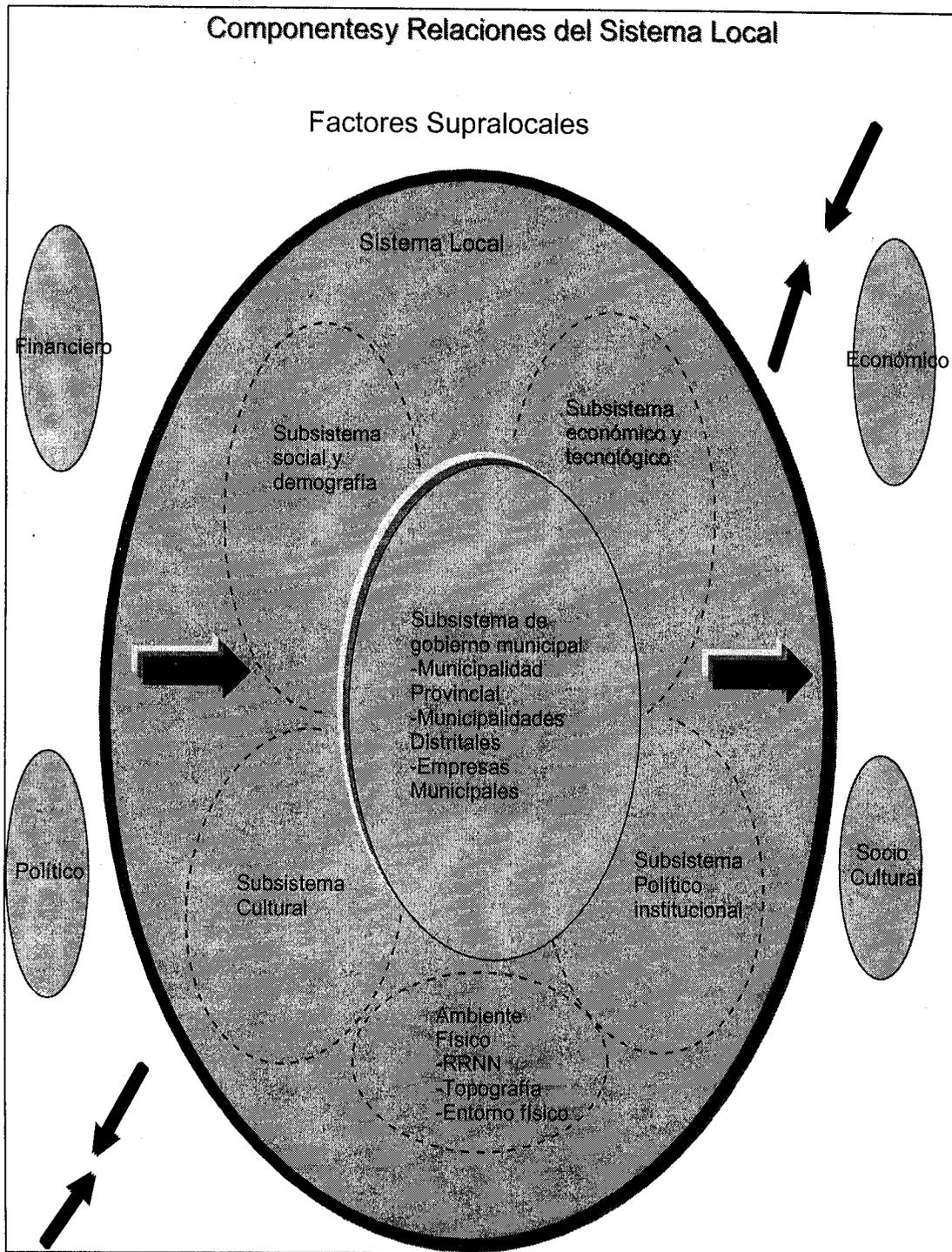
La municipalidad se concibe como un sistema dinámico, constantemente en cambio y en adaptación a las presiones internas y externas, que está en un proceso continuo de evolución. El sistema municipal también está influenciado por la heterogeneidad y cambio de sus componentes (Alcaldes, directores, personal). Todo ello afectará naturalmente a los outputs, a los resultados que serán múltiples y cambiantes, mas no por ello necesariamente ineficientes. Esta situación explica que en la práctica en el sistema de gestión municipal debe existir una flexibilidad que permita adaptarse a las características particulares de este sistema.

Podemos definir entonces a la Municipalidad, como un sistema de transformación, donde los recursos se combinan con actividades para producir los servicios y resultados comprometidos en su misión. Estos servicios y resultados son devueltos al medio ambiente y la población de la ciudad del Cuzco será la beneficiaria siempre que la municipalidad haya efectuado una apreciación exacta de la demanda o de las necesidades.

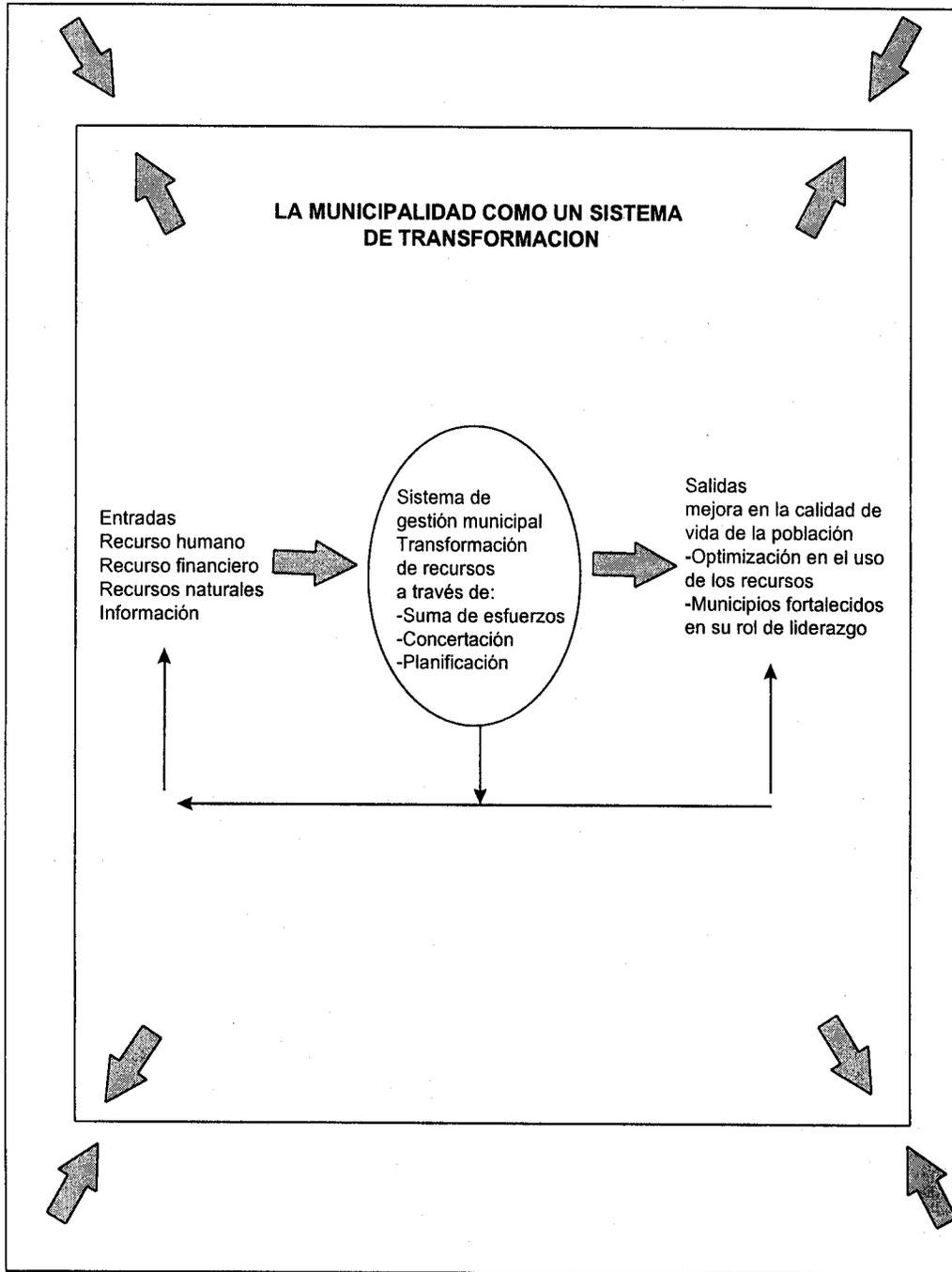
En efecto, para lograr sus objetivos el Sistema de Gestión Municipal recibe el aporte de recursos y sostén suministrados por la comunidad, los cuales transforma y logra como resultado la mejora en la calidad de vida de la población, lo que implica la optimización en el uso de los recursos y el liderazgo de los gobiernos locales (véase el esquema 3, p.31). Pero también debe hacer frente a dificultades, a problemas y oposiciones que provienen del medio ambiente.

El proceso de planificación permitirá lograr una adecuada conducción del proceso de transformación, seleccionando las actividades mediante una secuencia de decisiones y actos que, realizados de manera sistemática y ordenada, conducen a conseguir determinados objetivos.

ESQUEMA 2



ESQUEMA 3



Consideramos entonces a la municipalidad como un sistema sociotécnico y político, abierto, integrado de varios subsistemas y sus interacciones (véase el esquema 4, p.33). El sistema está compuesto por los siguientes subsistemas :

El Subsistema de las Grandes Orientaciones de la Municipalidad. Este subsistema proporciona a la municipalidad sus orientaciones a través de:

- Un Plan Estratégico (Proyecto institucional), que identifica la misión de la municipalidad en la gestión urbana, y establece objetivos a corto y a largo plazo que correspondan a la misión, así como también estrategias para lograr esos objetivos.

El Subsistema Conductor (gerencial). Este subsistema esta compuesto por la Alta Dirección y una Comisión Permanente de Planificación conformada por el PPRED y la coordinación pro Agenda XXI. El subsistema cumple las funciones siguientes:

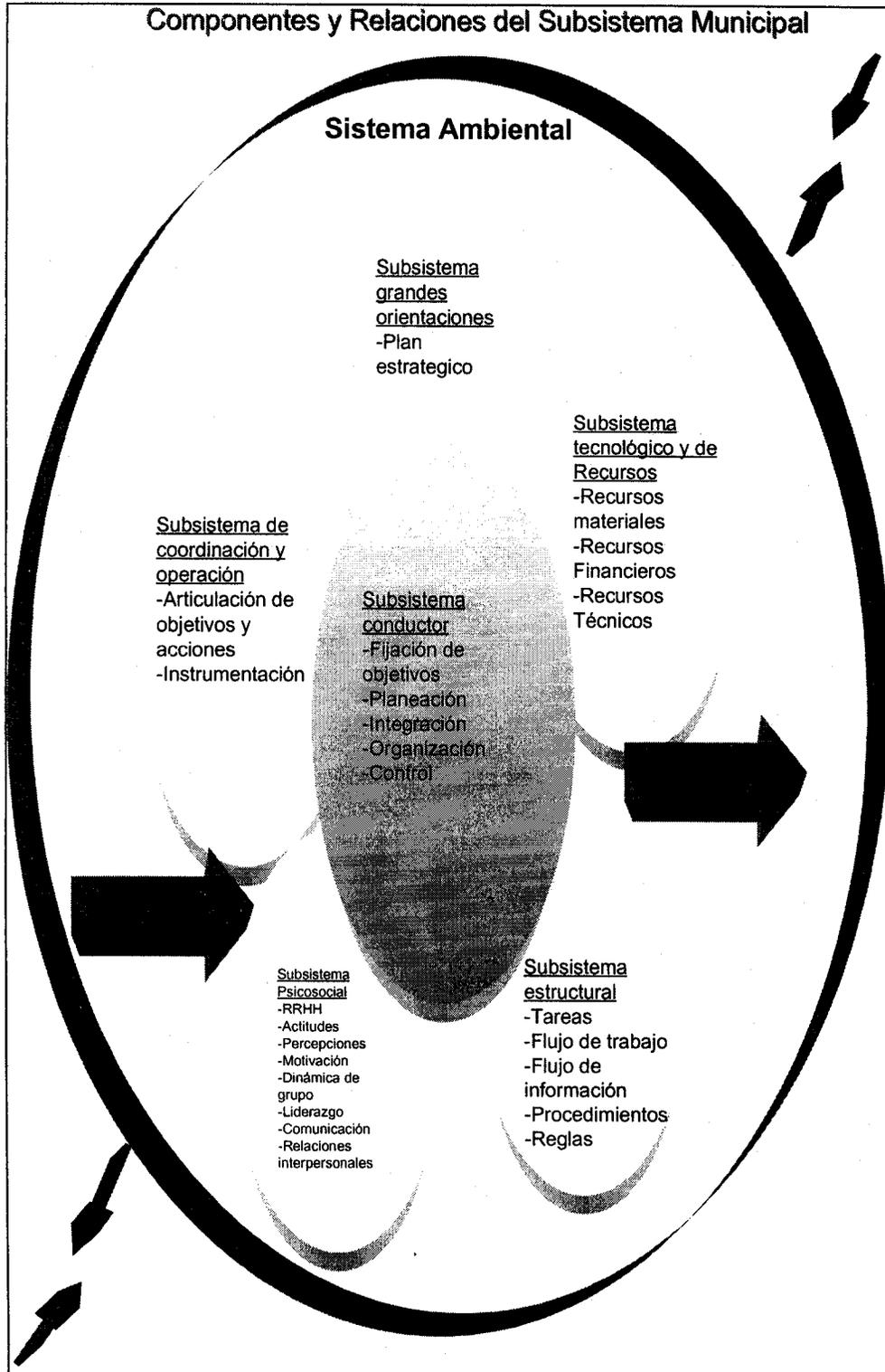
- Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar
- Integrar la municipalidad a la sociedad global de la cual forma parte
- Asegurar la disponibilidad de recursos por diversas fuentes.
- Tener acceso y relación directa con la población y el entorno institucional
- Establecer o actualizar la misión de la organización
- Integrar todos los subsistemas

Este subsistema tiene la doble responsabilidad de asegurar relaciones equilibradas en su medio ambiente y armonizar sinérgicamente las interrelaciones entre los diferentes componentes externos.

El Subsistema Estructural. Se refiere a las formas en que las tareas de la organización municipal están divididas (diferenciación) y son coordinadas (integración). En un sentido formal, la estructura está determinada por los estatutos de la organización, por descripciones de puesto y posición, y por reglas y procedimientos. Tienen que ver también con esquemas de autoridad, comunicación y flujo de trabajo. La estructura de la organización representa la formalización de relaciones entre los subsistemas técnico y psicosocial. Sin embargo, debe aclararse que esta vinculación de ninguna manera es completa y que entre los subsistemas técnico y psicosocial ocurren muchas interacciones y relaciones que rebasan la estructura formal. Este subsistema se observa a través de:

- El organigrama
- La descripción de las tareas y necesidades
- Los procedimientos y reglamentos (MOF, CAP, ROF etc.)
- Los mecanismos formales de coordinación y de comunicación

ESQUEMA 4



El Subsistema Tecnológico y de Recursos. Este subsistema incluye el conjunto de los medios técnicos y recursos necesarios para el desarrollo de los otros componentes. Se divide en tres categorías:

- Recursos Materiales
 - Infraestructura
 - Equipos
 - Instrumentos
- El "tecnicismo" requerido en las tareas
 - Conocimientos
 - Habilidades
 - Métodos, procedimientos, procesos de trabajo
 - Programas informatizados
- Recursos financieros

El Subsistema Psico-social. Consiste en el comportamiento individual y la motivación, relaciones de función y posición, dinámica de grupos y sistemas de influencia. Se ve afectado también por sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de la gente dentro de la organización. Estas fuerzas crean el "clima organizacional" dentro del que los trabajadores realizan sus actividades y desempeñan su función. Está constituido por:

- La motivación y el rendimiento
- Los status y los roles
- Los fenómenos de grupo
- El liderazgo y la influencia
- Los conflictos
- Las comunicaciones informales

El Subsistema de Coordinación y Operativo. Compuesto por los recursos humanos en general y fundamentalmente por aquellos que integran las principales direcciones de línea:

- Oficina de Planificación
- Dirección de Servicios Urbanos
- Dirección de Obras
- Administración General

Si definimos al "Sistema" como un conjunto de elementos en interacción, tenemos que todos los subsistemas están estrechamente relacionados, de modo que una insuficiencia o un cambio en uno u otro influencia a todos los demás. Por ejemplo, objetivos imprecisos, métodos de trabajo inadaptados, o tareas mal distribuidas tendrán un impacto sobre el clima y el rendimiento. En otro plano, tenemos también que las decisiones que se tomen en las esferas económicas, políticas y culturales afectan las decisiones internas de la municipalidad.

3. Sistema de Planificación Estratégica de la Municipalidad

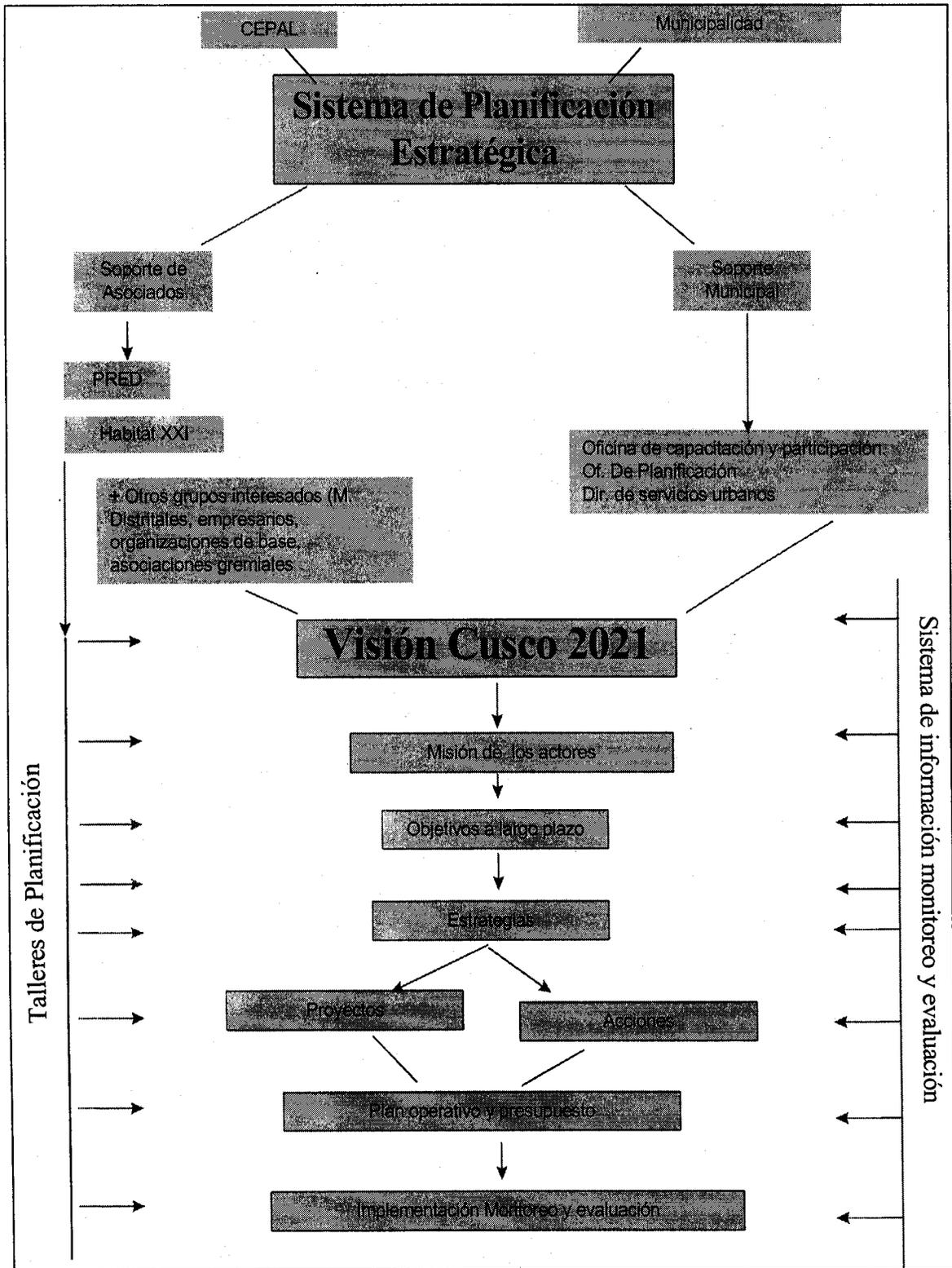
El Sistema de Planificación Estratégica comprende la formación de estructuras de planificación de carácter asociativo, el establecimiento de una visión de desarrollo, el análisis de prioridades, un plan de acción y un sistema de información, monitoreo y evaluación.

El sistema de planificación aborda los problemas con una perspectiva de largo plazo, moviliza recursos locales y crea "sinergias" al combinar los esfuerzos de los diferentes actores en la perspectiva de la "visión" desarrollada. El plan estratégico debe ser en esencia el resultado de acuerdos de los actores involucrados en el proceso. En el esquema 5 (p.36) se observa que el soporte del sistema desde el interior de la municipalidad está básicamente dado por la Oficina de Planificación y la Dirección de Servicios Urbanos; mientras que el soporte de los asociados está canalizado por el PPRED y Agenda 21, al que deberán sumarse otros grupos interesados tales como las municipalidades distritales, organizaciones de base, empresarios, asociaciones gremiales, entre otros.

Las actividades centrales del sistema de planificación son:

- La realización de un diagnóstico de problemas y potencialidades, identificando y priorizando temas importantes que faciliten medidas inmediatas para aliviar problemas urgentes.
- El desarrollo de una visión de futuro, del tipo de ciudad deseado con una proyección al 2021, la cual es perfeccionada en sucesivos talleres. Esta visión compartida proporciona los cimientos de un acuerdo que guiará la selección de temas de análisis y negociación de acciones por realizar, metas y planes de trabajo, creando una visión común de futuro.
- Definición de la misión (rol) que le corresponde desempeñar a cada uno de los actores.
- Plantear los objetivos a largo plazo e identificar las estrategias para alcanzar estos objetivos. Los objetivos deben mostrar cómo las distintas partes interesadas esperan lograr la visión.
- Desarrollar planes de acción para encarar asuntos importantes, formulados a partir de experiencias e innovaciones de distintos grupos locales.
- Movilizar recursos de toda la localidad para dar una respuesta a las necesidades, lo que incluye la realización conjunta de proyectos de desarrollo y la incorporación de los proyectos y acciones en los planes operativos y presupuestos municipales.
- Definir programas de implementación específicos por parte de los otros actores.
- Incrementar el apoyo de la ciudadanía en las actividades municipales, y el entendimiento local de las necesidades y limitaciones del desarrollo municipal.
- Evaluar sistemáticamente las estrategias de acción para ver si son realmente adecuadas y si están logrando los efectos deseados y a partir de estos resultados introducir las modificaciones pertinentes en un proceso permanente y cíclico.

ESQUEMA 5



La metodología general del proceso de planificación es la de las aproximaciones sucesivas. Entendemos por aproximaciones sucesivas, el proceso secuencial que permite a los planificadores y a quienes participan en el proceso, seleccionar los objetivos, estrategia, metas e instrumentos más viables desde el punto de vista técnico, económico y social, mediante diseños y formulaciones de ensayo-error, o síntesis dialécticas racionales. Dicho de otra manera, es un proceso continuo de selección de alternativas sucesivas, hasta aproximarse al conjunto óptimo de objetivos estratégicos, metas e instrumentos.

El carácter del Sistema de Planificación de la municipalidad deberá ser participativo porque las actividades de diagnóstico y formulación, seguimiento y evaluación implican un flujo de conducta y de información entre las distintas instancias de elaboración y ejecución del sistema de planificación. Es importante anotar, que la participación en el sistema de planificación, de los beneficiarios directos del sistema debe realizarse mediante la creación de instancias cada vez más cercanas a la municipalidad, como los comités vecinales.

D. ACTORES

Una adecuada identificación y selección de los participantes para integrar el conjunto de interesados y sus respectivos grupos de trabajo es tal vez el paso más crítico en el establecimiento de un proceso de planificación de carácter participativo (asociativo). La composición del grupo determinará no sólo la legitimidad del mismo, sino también su capacidad de generar nuevas ideas y percepciones y un consenso para la acción. Una vez identificados los actores, se inicia el proceso de negociación sobre los términos de su participación. Estas negociaciones deben servir para desarrollar compromisos reales y establecer las pautas para una planificación de carácter participativo.

La gestión urbana participativa significa principalmente una redistribución de poder; al municipio le corresponde organizarse en patrones de gestión donde el componente participativo sea el principal instrumento. En ese contexto la implementación de un sistema de planificación estratégica, debería facilitar la propagación de poderes, responsabilidades y recursos hacia las bases, abriendo de esta manera un espacio para la articulación entre la gestión municipal y la organización de los ciudadanos.

En la planeación estratégica y tal como lo subrayáramos en acápites anteriores, intervienen un conjunto de actores tanto de la propia municipalidad como de las instituciones y organizaciones de la población, que actúan sobre la ciudad. La idea de base es que los actores que participan del sistema están en el mismo nivel de importancia estableciéndose relaciones horizontales entre ellos.

1. Identificación de actores

a) Actores internos

Al interior de la Municipalidad se identifica a dos grandes grupos de actores: el Concejo Municipal y la Administración Municipal.

- **El Concejo Municipal**, conformado por el Alcalde y 19 Regidores, 11 de los cuales ingresaron representando al mismo grupo político del Alcalde y los 8 restantes representan a 3 grupos políticos diferentes. El Concejo cumple una función normativa y fiscalizadora, para lo cual se organiza en comisiones de trabajo.
- **La Administración Municipal**, conformado por:
 - *Nivel Directivo*, responsable de la dirección y de la totalidad de la institución, está conformado por: el Alcalde, la Teniente Alcaldesa, el Director Municipal y los Asesores de la alcaldía.
 - *Nivel de Coordinación*, responsable de las Areas o programas en la institución, está conformado entre otros por: el administrador, el Director de Servicios Urbanos, el Director de Asentamientos Humanos y la Directora de Planificación.
 - *Nivel Operativo*, conformado por los demás empleados responsables de ejecutar el plan de acción definido por el nivel de coordinación. Requieren de información clara y precisa para garantizar los resultados esperados.

La planeación estratégica al interior de la municipalidad es el fruto de la negociación entre los diferentes grupos y niveles. No es un dominio reservado a la dirección, sino un proceso de comunicación y de determinación de decisiones en el cual intervienen todos los niveles organizacionales de la institución. Requiere del compromiso de todo el recurso humano de la institución con los propósitos y actividades propuestas. Por ello este proceso implica, que durante la elaboración del plan, definición de actividades y ejecución, se introduzcan cambios en la forma y estilos de trabajo tales como: delegación, mayor confianza y trabajo en equipo. Además de establecer procesos de enseñanza y aprendizaje permanentes y posteriormente de actualización. En otras palabras, son los trabajadores, funcionarios y autoridades municipales los que hacen a la Municipalidad en tanto institución y de todos ellos depende su consolidación y desarrollo.

b) Actores externos

A nivel de los actores externos a la Municipalidad podemos identificar a los siguientes:

- **Población en general (ciudadanos, usuarios y/o clientes)**
- **Población organizada**
 - Organizaciones territoriales: barrios, frentes de defensa zonales y distritales.
 - Organizaciones funcionales: clubes de madres, comités de “vaso de leche”, organizaciones culturales, asociaciones de residentes.

- **Instituciones privadas**
 - Organismos No Gubernamentales que actúan en o sobre la ciudad (Asociación Inca, Centro Guamán Poma, Centro Bartolomé de las Casas, UNUNCHIS, entre otros)
 - Cámara de Comercio y de la Industria de Cuzco.
 - Asociación de Pequeños y Medianos Industriales (APEMIPE)
 - Cámara Regional de Turismo (CARTUC)
- **Instituciones públicas y proyectos mixtos**
 - Gobierno Regional Inka
 - Ministerio de Vivienda, Transportes y Comunicaciones
 - Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco.
 - Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco
 - Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
 - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas
 - Empresa Generadora de Energía (EGEMSA)
- **Municipios distritales**
 - Municipalidad Distrital de Wanchaq
 - Municipalidad Distrital de Santiago
 - Municipalidad Distrital de San Sebastián
 - Municipalidad Distrital de San Jerónimo
 - Municipalidad Distrital de Saylla
- **Empresas municipales**
 - Empresa de Agua Potable y Alcantarillado SEDA Cuzco
 - Empresa de Limpieza Pública LIMPUQ
 - Empresa Municipal de Festejos EMUFEC
- **Colegios profesionales**
 - Colegio de Arquitectos
 - Colegio de Ingenieros
 - Colegio de Economistas
 - Colegio de Abogados
- **Juntas de planeamiento por distrito.**

El nivel de participación de los diversos actores en iniciativas de gestión de la ciudad ha sido muy heterogéneo. Las organizaciones vecinales de base territorial y las organizaciones funcionales, entre las que destacan las femeninas, han jugado un rol muy importante en la mejora del hábitat. Esta experiencia así como la de otros actores de la ciudad será recogida en el proceso.

El sistema de planificación deberá dinamizar el tejido de relaciones entre los diferentes actores de la ciudad: vecinos, organizaciones barriales, organizaciones femeninas, participantes políticos, empresarios, instituciones públicas y privadas y el propio municipio, donde cada uno juega un rol específico.

Asimismo, la participación en el proceso de planificación, además de facilitar la interrelación entre los actores y la generación de propuestas concertadas, contemplará la capacitación de quienes intervienen en el proceso, constituyéndose en un ensayo de las dificultades y contradicciones que pueden desencadenarse en su implementación y puesta en marcha, posibilitando así la identificación de estrategias viables.

2. Descripción del proceso asociativo del Sistema de Planificación Estratégica

En el esquema 6 (p.41) se presenta a los actores principales que intervienen en cada etapa del proceso, indicando además los instrumentos o resultados esperados. A continuación haremos una breve descripción del proceso de incorporación de actores en las etapas ya realizadas (9 meses) y aquellas previstas para los próximos 2 años:

- La iniciativa del diseño de un Sistema de Planificación Estratégica Municipal, corresponde al convenio firmado por la Municipalidad Provincial y la CEPAL, que da como primer resultado un diagnóstico del sistema de planificación y toma de decisiones de la Municipalidad.

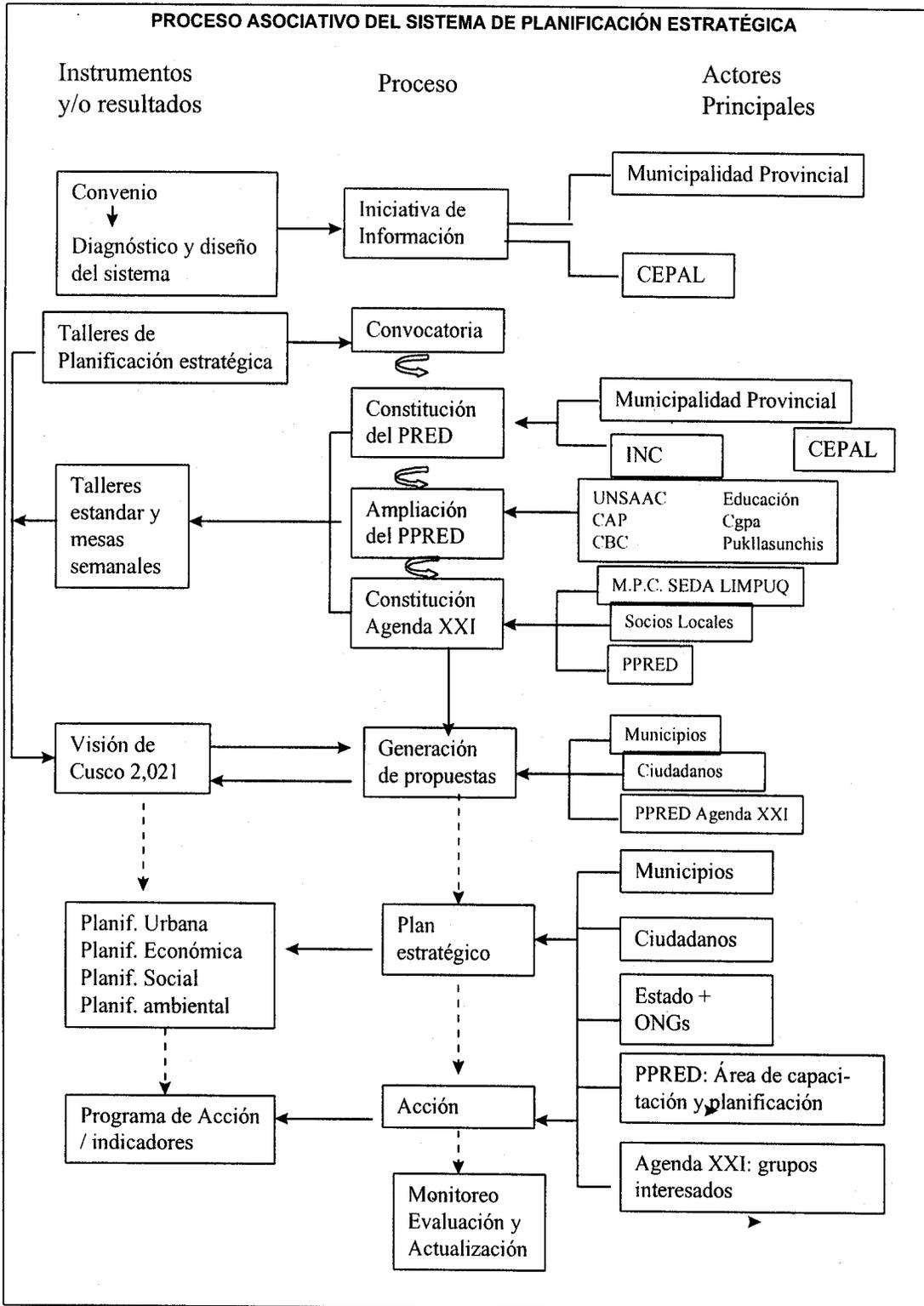
- A través de la realización de Talleres de Planificación Estratégica para la Gestión Local se incorpora y compromete la participación de otros actores: Regidores de la Municipalidad Provincial y de las Municipalidades Distritales, miembros de los niveles directivo y de coordinación de la Municipalidad Provincial y Directivos de las Empresas Municipales de Agua y Limpieza.

- El proceso desarrollado hasta ese momento sirve como elemento de negociación ante el Alcalde Provincial, logrando su aceptación para la constitución formal del Programa de Preservación y Desarrollo de la ciudad del Cuzco (PPRED), en convenio con el Instituto Nacional de Cultura. A partir de ese momento el PPRED se constituye en el "pivot" del proceso.

- El PPRED se amplía con la incorporación de "socios" provenientes de diferentes sectores: Sector público (Universidad y Dirección de Educación), ONGs (Centro Guamán Poma, Centro Bartolomé de las Casas y Pukllasunchis) y Colegios Profesionales (Colegio de Arquitectos).

- Desde esta nueva organización se convoca a la realización de "talleres estándar y mesas semanales", con el objetivo de ir involucrando a nuevos actores en el proceso. El principal resultado logrado hasta ahora es la información de un amplio sector de ciudadanos y la construcción inicial de "visiones" de la ciudad para el siglo 21. Entre los participantes en estos talleres se tiene a: Colegios Profesionales, instituciones educativas, ONGs, empresas públicas y privadas, periodistas, grupos juveniles, políticos y artistas entre otros.

ESQUEMA 6



- Se ve la necesidad de constituir un espacio específico para la formulación de la Agenda 21 Local para el Medio Ambiente, firmándose una carta de intenciones entre la Municipalidad Provincial, la Empresa de Agua Potable SEDA, la Empresa de Limpieza Pública y otros actores privados. A partir de este espacio se perfila la idea de las mesas temáticas.

- Se avanza en la generación de algunas propuestas, principalmente de concertación y participación ciudadana, proponiéndose por ejemplo la constitución de una oficina o área de “Capacitación y Participación para el Desarrollo Local”, a través del cual se concerte, como primera tarea un programa de capacitación, con la participación de los municipios, el PPRED y ONGs.

- A partir de este punto el esquema 6 presenta líneas punteadas, que indican las acciones futuras propuestas para un período de 2 años, donde la acción fundamental es la formulación de un Plan Estratégico Integral de Desarrollo, con la participación de todo los actores, para la definición de programas y acciones en una perspectiva de mediano y largo plazo.

- Asimismo, se contempla la puesta en marcha de un proceso de Monitoreo, Evaluación y Actualización permanente, porque se concibe la planificación como un proceso permanente y cíclico y al sistema en tanto sistema abierto.

- Finalmente, cabe señalar que se propone un conjunto de instrumentos que deben apoyar y enriquecer el desarrollo de la fase de formulación del Plan y continuar en tanto elementos permanentes en el proceso posterior de implementación, nos referimos por ejemplo a los sistemas de información (base de datos), y de difusión a través de los diferentes medios de comunicación. En la parte final del documento se incorpora un mayor detalle acerca de los instrumentos propuestos.

E. IDENTIFICACIÓN DE SUPUESTOS

1. Supuestos relativos al ámbito interno

La puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica y la ejecución de proyectos y acciones basados en una dinámica participativa y de concertación requieren ajustes en los procedimientos operativos y una reorganización institucional. Los procedimientos administrativos ya existentes, la división actual de responsabilidades entre las diferentes direcciones municipales, los métodos de toma de decisiones y otras prácticas deben ser ajustados para permitir una participación activa de los usuarios e instituciones afines en la implementación de las acciones identificadas. En este sentido se identifican los siguientes supuestos:

- La Municipalidad se concibe como un sistema abierto, que se vincula fluidamente con su medio ambiente y los subsistema internos.

- Existe una adecuada integración de las acciones de la Municipalidad. Integración definida como el proceso para lograr la unidad de esfuerzo entre los diversos subsistemas en el cumplimiento de las tareas de planificación.
- La información fluye continuamente entre la municipalidad y su entorno y, al interior entre todos los subsistemas de la municipalidad (de abajo-arriba y viceversa).
- Se han establecido interacciones horizontales, como actividades integradoras entre unidades o individuos aproximadamente en el mismo nivel para facilitar la solución de los problemas que surgen de la división del trabajo y de las actividades interdependientes.
- Existe un proceso de delegación en la toma de decisiones
- La municipalidad está en proceso de readecuación a sus nuevas funciones, pasando por la modernización y la mejora en su capacidad de generación de ingresos propios.
- La municipalidad cuenta con personal capacitado y motivado.

2. Supuestos relativos al ámbito externo

Hacia el exterior una cuestión que se plantea como clave es la **gobernabilidad**, referida básicamente a las relaciones establecidas entre la municipalidad y la sociedad civil para satisfacer las demandas de la población de la ciudad del Cuzco y lograr los propósitos de gobierno. En este contexto se identifican los siguientes supuestos:

- Está claramente especificado el papel que la municipalidad se propone desempeñar en la sociedad: promotor y conductor del desarrollo, y aglutinador de ideas y esfuerzos.
- "Buena Gobernabilidad" que implica una colaboración real entre la municipalidad y los actores privados y públicos que actúan en la ciudad, así como al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos. Implica además una administración transparente, accesible, eficiente, eficaz y sustentable.
- Se han institucionalizado las instancias de coordinación, concertación y participación de los diferentes actores.
- El interés y la voluntad de participación de los actores externos se tangibiliza en compromisos concretos.
- Se ha elevado el nivel de concientización y educación de los ciudadanos en general.

F. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

El sistema de planificación estratégica municipal, está concebido como un instrumento para la gestión del desarrollo local. La gestión entendida no sólo como la habilidad gerencial para administrar recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos, en un proceso liderado por la municipalidad y en el cual participan de manera activa la población y las instituciones para el logro de los objetivos definidos.

En este sentido, el sistema de planificación planteará un proceso permanente de modo que se entienda que no se trata solo de esbozar un plan, más o menos coherente sino, más bien de iniciar una dinámica institucional que gobierne las acciones futuras de la municipalidad en la ciudad del Cuzco, de forma tal que los criterios, objetivos y metas sean conocidos, aceptados e internalizados no sólo por la municipalidad, sino por todos los otros actores intervinientes y beneficiarios del proceso.

La estrategia de implementación pretende identificar el "como hacerlo", determinando los medios y acciones que serán necesarios para que el sistema sea efectivamente puesto en práctica. Estas estrategias están sustentadas básicamente en: institucionalización de espacios de concertación, la información y apropiación de las propuestas por parte de los diferentes actores, y la tangibilización de la puesta en marcha.

1. Institucionalización del PPRED

Dada la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa la actual gestión creemos necesario la institucionalización del PPRED como intermediario aceptado por el conjunto de actores interesados o por interesar. Es decir creemos que el rol de coordinación y facilitador de las acciones identificadas como parte del proceso de planificación debe ser asumido por el PPRED, instancia que a la fecha ha venido consolidándose y realizando importantes avances en esa perspectiva.

El rol básico del PPRED sería entonces de planificar las distintas acciones y facilitar tanto la incorporación de nuevos socios como las dinámicas generadas en cada grupo de ellos, es decir deberá constituirse en la cabeza visible que dirige el proceso de planificación estratégica de la ciudad, puede además facilitar el reclutamiento de personas de diferentes sectores, la recolección de información y la negociación de acuerdos sobre temas controversiales.

Por otro lado, puede ayudar a establecer un consenso sobre una visión local estratégica, llevar a cabo revisiones finales de planes de acción, y hacer responsables a las municipalidades y otras instancias ejecutoras por los planes concertados.

Conforme la base de asociados se vaya ampliando y se avance en el proceso, se logrará una mayor legitimidad y credibilidad al esfuerzo de planificación y al rol de conductor del PPRED. Además al estar el PPRED sustentado en un convenio inicial entre la Municipalidad y el INC, el mandato del equipo coordinador del PPRED proviene del gobierno local, lo que facilita no sólo un ejercicio democrático, sino también un vínculo estrecho con las actividades de planificación de la municipalidad, de manera que haya, por ejemplo, una coherencia y un vínculo estrecho entre los resultados del Plan estratégico y la elaboración de los planes operativos y el presupuesto anual.

El PPRED actualmente ha logrado incorporar a varios nuevos socios que provienen de diferentes sectores: Educación (Universidad, Ministerio de Educación y Centro Educativo Pukllasunchis), Colegios Profesionales (Colegio de Arquitectos) y ONGs (Centro Guamán Poma de Ayala y Centro Bartolomé de las Casas) y en un segundo momento se propone incorporar a las Municipalidades Distritales, organizaciones de base, empresarios privados y otras instancias.

Las líneas de trabajo definidas por el proyecto PPRED son:

- Concertación interinstitucional, vía mesas de concertación temáticas
- Participación ciudadana & consulta masiva, vía encuestas, foros, eventos, difusión interactiva, etc.
- “Diversidad creativa”, vía concursos de grupos diversos
- Difusión, vía trípticos, afiches, folletos, stickers, boletines, periódicos, radio y TV
- Capacitación y participación para el desarrollo local.

Por los roles que estaría jugando el PPRED consideramos estratégico su transformación de proyecto en programa, estructurado en áreas sobre la base de las líneas actuales. En principio se proponen 3 áreas:

- Área de Concertación y Participación
- Área de Difusión
- Área de Capacitación

En los 9 meses transcurridos se ha dado un funcionamiento inicial de las dos primeras áreas, mientras que el área de capacitación debe implementarse a partir de 1998. La importancia de constituir un área de capacitación radica en la necesidad de mejorar la capacidad de intervención de los profesionales y técnicos del sistema municipal y de los otros actores participantes en el proceso, además esta área permitiría articular y potenciar la oferta de capacitación actualmente existente y que proviene de un conjunto de instituciones privadas y públicas de ámbito local y nacional.

Las áreas propuestas para el PPRED deberán ser evaluadas al final del año 1998, a fin de proponer una estructura definitiva.

2. Estrategia de concertación

En nuestro concepto, concertar significa hacer compatibles los intereses de los diferentes actores y coordinar acciones en procura de objetivos comunes convocando a la acción interinstitucional y multisectorial para llevar adelante las propuestas locales con la debida participación de los distintos actores.

El ámbito local de una ciudad intermedia como Cuzco, tiene la ventaja de una mayor identificación de los actores del desarrollo, posibilitando la constitución de espacios de concertación entre el gobierno local, gobierno central (a través de sus instancias

descentralizadas), las ONGs que actúan en la ciudad, las organizaciones de la población (territoriales y funcionales), las asociaciones de productores, sindicatos, partidos políticos, colegios profesionales y otros. En el anexo 1 se presenta el marco legal para la participación y concertación.

Una manera de tangibilizar la concertación es, precisamente, a través de la puesta en marcha de un proceso de planificación, que permite involucrar sistemáticamente a los grupos principales de la localidad en todas las etapas del proceso. Entre los principales espacios de concertación, se propone la constitución de mesas asesoras o de concertación en diferentes temáticas, integrada por profesionales e interesados en las áreas seleccionadas, generando un espacio propicio para el intercambio de opinión e información técnica, a los fines de que las decisiones adoptadas tengan el mayor grado de consenso posible. En general estas experiencias son positivas y pueden facilitar a futuro una mayor apertura institucional, logrando una paulatina consolidación de comisiones multisectoriales que promueven la participación.

a) Organización y funcionamiento de las mesas de concertación

Las mesas trabajarán sobre la base de un documento orientador que saldrá como resultado de la primera fase 1997/98. En cada mesa de concertación temática se desarrollará un plan estratégico temático concertado. El PPRED deberá proporcionar a las mesas de concertación temáticas lo siguiente:

- el apoyo logístico
- un moderador de los debates
- apoyo en la sistematización de los resultados
- estudios suplementarios con los equipos técnicos de cada mesa
- la difusión e interacción de la ciudadanía, vía las otras líneas del PPRED.

Además, el PPRED deberá cumplir un rol de coordinación entre las mesas y de integrador de los resultados, de cada una de ellas, en un documento final.

A fin de facilitar la participación de los diferentes actores en las tareas a ser asumidas de manera colectiva en cada una de las mesas de concertación, deben definirse términos de referencia en los cuales se especifican los roles y las responsabilidades dentro del proceso de planificación. Estos términos de referencia, que pueden derivar en la firma de un convenio, deben detallar lo siguiente:

- las actividades que se llevarán a cabo conjuntamente durante el proceso de planificación
- el papel desempeñado por los diferentes participantes en el proceso de planificación además de las actividades específicas por realizarse, información por suministrar y momento de hacerlo
- estándares para compartir la información que se utilizará en el proceso, incluyendo acuerdos sobre la confidencialidad

- métodos para la toma de decisiones, incluyendo el examen y resolución de conflictos
- los recursos que brindará cada socio
- acuerdos sobre cómo se integrarán los resultados del proceso de planificación a las actividades formales de planificación de la municipalidad y los otros actores.

Estos términos de referencia deben ser firmados por los miembros del conjunto de interesados y la municipalidad; además deben ser revisados periódicamente para asegurarse de su cumplimiento y de que estén al día.

Entre las primeras mesas de concertación propuestas figuran (véase el esquema 7, p.48):

- Educación y salud
- Hábitat
- Medio ambiente
- Patrimonio
- Producción, transformación y empleo
- Mujer, niñez y juventud.

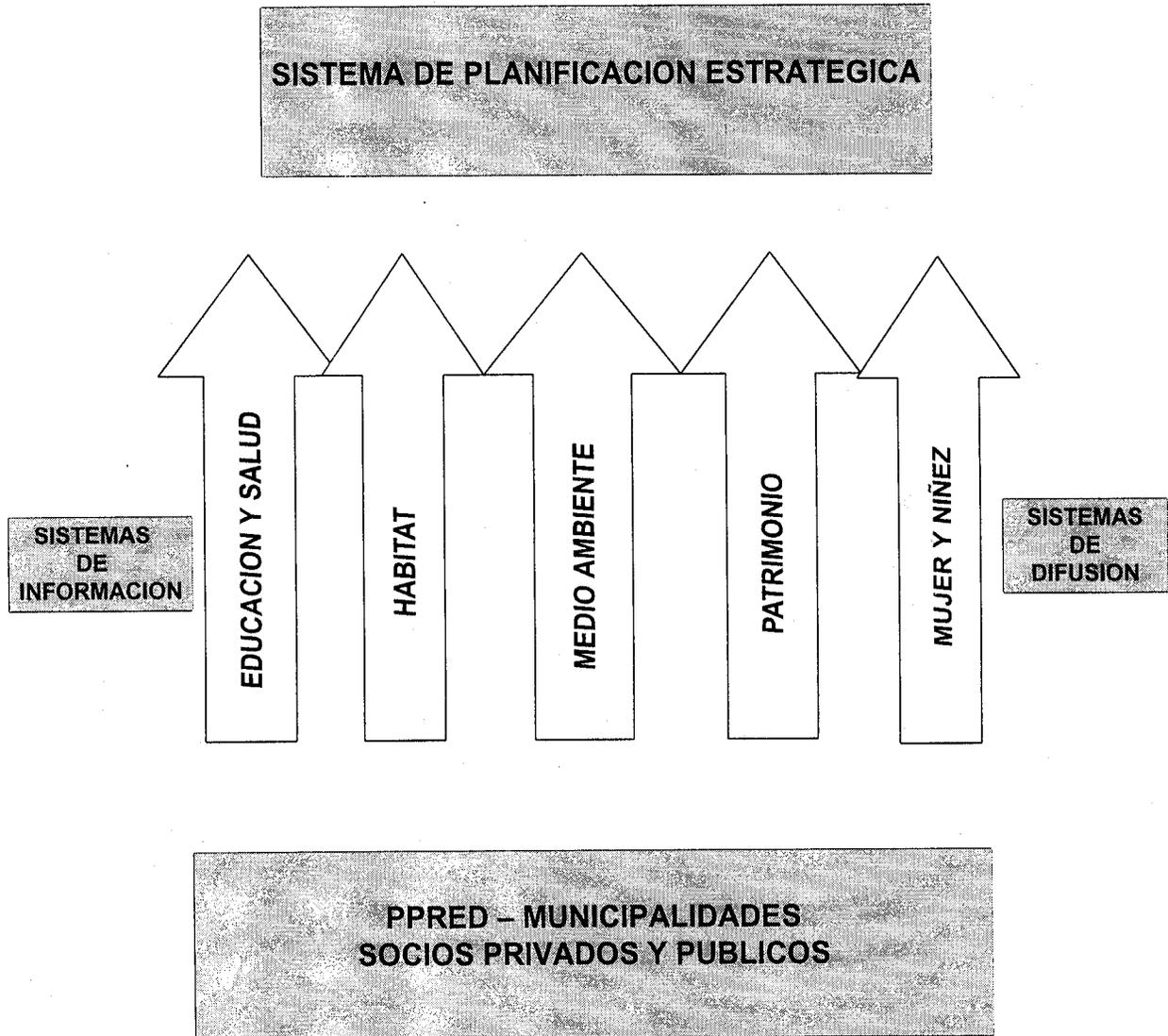
Cada mesa deberá contar con lo siguiente (véase el esquema 8, p.49):

- Convenio con sus socios ejecutivos
- Grupo de participantes delegados con capacidad de decisión
- Equipo facilitador
- Un sistema de análisis de la información
- Un sistema de difusión masiva de los resultados
- Equipo técnico, constituido por algunos de los socios de la mesa, que pueda traducir y mejorar las ideas de la mesa con propuestas concretas en base a estudios de factibilidad, sostenibilidad, impacto y costo-beneficio entre otros, para contar con conocimientos y niveles de experiencia en el tratamiento de estos temas, generando un proceso iterativo dentro del cual este grupo especializado elabora propuestas específicas y las somete al conjunto de interesados o directamente a la población.
- Documento final con los resultados para la elaboración del: Plan estratégico (PE), planes de acción (PA) y planes operativos (PO). Además el plan específico y las recomendaciones para la acción que resulten de este proceso deberán generar compromisos directos de los actores implicados.

Ya se han dado los primeros pasos para constituir la mesa de concertación sobre el medio ambiente, con la firma de la carta de intenciones para la Agenda 21 Local para el Medio Ambiente y la Ecología, facilitando así la participación de instancias más directamente relacionadas con la gestión ambiental: Municipalidad, Empresa de Agua SEDA Cuzco y Empresa de Limpieza LIMPUC, y otros socios locales interesados en el tema. Este grupo se ha propuesto como acción prioritaria para 1988 el desarrollo de un Programa de Educación y Concientización dirigido a niños, jóvenes y adultos.

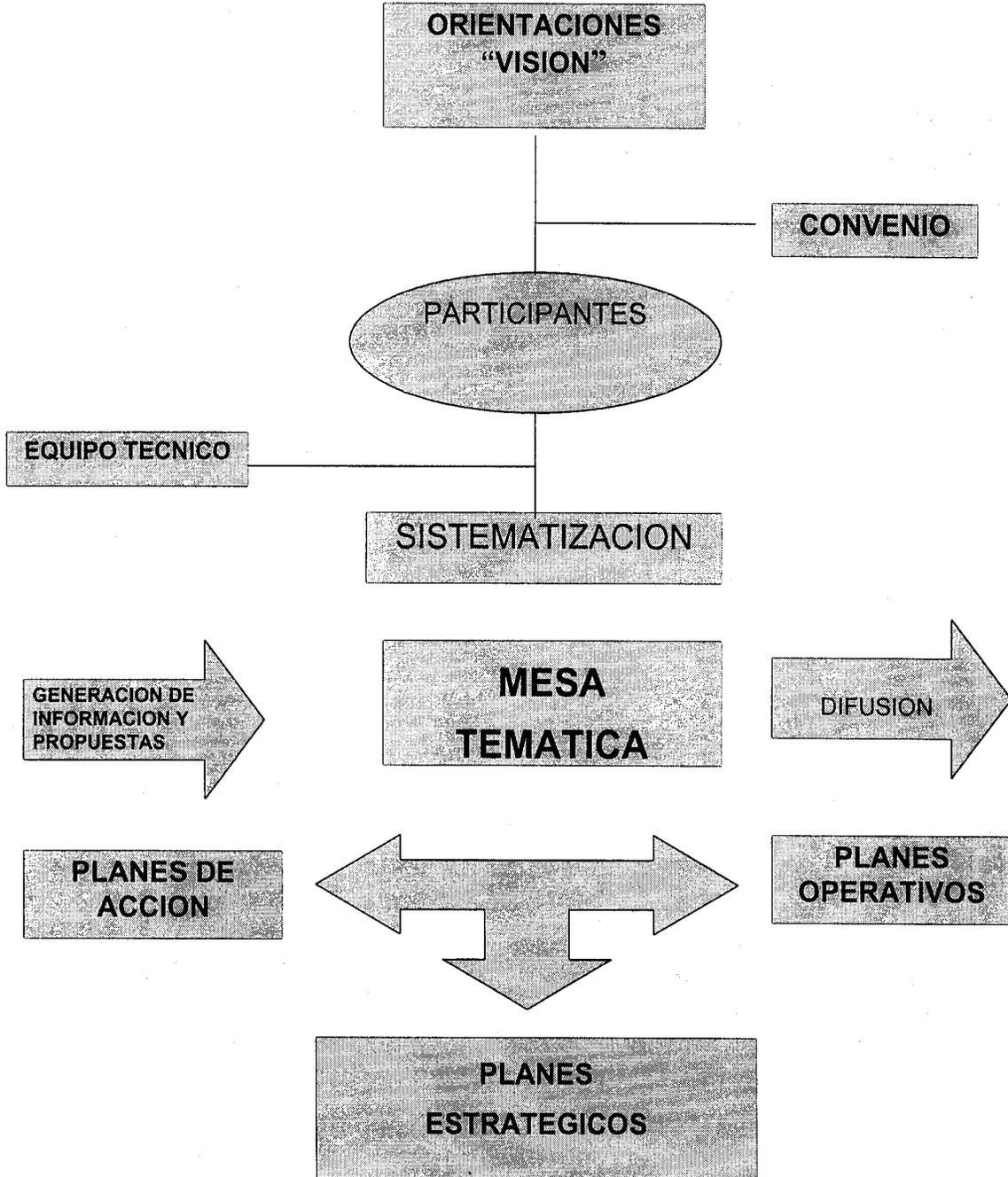
ESQUEMA 7

METAS TEMATICAS DE CONCERTACION



ESQUEMA 8

ORGANIZACION DE LAS MESAS TEMATICAS DE CONCERTACION



3. Estrategia de formulación de una visión compartida de futuro

La construcción de una visión positiva del futuro es un elemento clave para movilizar y comprometer a los ciudadanos en una práctica cotidiana de concertación, puesto que una práctica de concertación sin visión de futuro no genera dinamismo entre sus actores y pierde sentido.

Como parte del proceso se propone difundir el siguiente lema: “Una visión sin acción es un sueño, acciones sin visión carecen de sentido, pero una visión con acciones puede cambiar el futuro”.

En muchos de los talleres y reuniones convocadas hasta la fecha se ha avanzado en la construcción de una “visión” de futuro para la ciudad de Cuzco, habiéndose identificado dos grandes grupos de visiones: la del “Cuzco Ecológico” y la del “Cuzco Moderno”. La tarea hacia adelante es continuar con este proceso hasta llegar a un máximo consenso sobre una sola visión que oriente el proceso de planificación estratégica.

VISIONES AVANZADAS EN EL PROCESO		
MEGATENDENCIAS	VISIÓN 1 CUZCO VERDE/ECOLÓGICO “CUZCO UNA CIUDAD HISTÓRICA PARA LA VIDA”	VISIÓN 2 CUZCO MARRON/MODERNO “CUZCO UNA CIUDAD HISTÓRICA DE VANGUARDIA”
Desintegración de la sociedad	sociedad equitativa y solidaria	sociedad libre y con iguales oportunidades
Predominancia del turismo	economía verde	economía de libre mercado
Agotamiento y destrucción ambiental	medio ambiente natural y humano	medio ambiente adecuado y ordenado
Autoritarismo, anarquía	gobernabilidad interactiva	gobierno representativo
Perdida total del patrimonio	patrimonio vivo y adaptado	patrimonio para la explotación turística
Tugurización	vivienda y servicios ecológicos	vivienda y servicio “nobles”
Ocupación total del valle	esparcimientos naturales	esparcimientos artificiales
Automotorización y congestión completa	transporte público eléctrico y no motorizado individual	transporte motorizado individual; prioriza el carro
Exclusión comunicativa	sociedad informatizada; prioriza la tecnología informática	comunicación masiva; prioriza radio, TV, teléfono, etc.
Crecimiento horizontal desordenado	desarrollo urbano descentralizado subcentros y núcleos.	expansión urbana extensiva; zonificación

4. Estrategia de difusión e información

Uno de los aspectos centrales de la estrategia de implementación es asegurar a los participantes en el proceso y a la población en general el acceso a toda la información pertinente. La difusión y conocimiento del proceso de planificación estratégica a todo los niveles es necesario para lograr una motivación colectiva.

Cuanto más se conozcan las propuestas del plan, será más factible involucrar a la población no sólo en la toma de decisiones, sino en la ejecución, control y evaluación de las acciones. En ese contexto la difusión se dirige a la búsqueda de consensos en torno a la imagen de ciudad que se va construyendo.

La instancia responsable de llevar adelante el proceso de difusión será el Area de Difusión que se constituirá al interior del PPRED, el mismo que interactuará con el Area de Capacitación y Participación para el Desarrollo Local, para mantener informada a la ciudadanía y a la vez educarla en los procesos de planeación participativa. Desde el área de difusión deberán definirse los medios, mecanismos e instrumentos más apropiados para llegar a la población. Así mismo, el Area de Difusión del PPRED deberá mantener un contacto permanente con las Oficinas de Relaciones Públicas de la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales, así como con las oficinas de quejas y demandas en los casos en que éstas existan, a fin de canalizar la información.

La difusión debe dejar, en los ciudadanos, mensajes claros y de relevancia para el desarrollo de la ciudad, en la perspectiva de la “visión” definida, contribuyendo de este modo a la creación de una conciencia colectiva para la participación en la superación de los problemas. Por lo tanto, la información que se difunde debe ser: clara y objetiva, con un lenguaje sencillo, que oriente, dirigida a segmentos poblacionales específicos y que genere opinión pública. La información debe llegar a todos los niveles de la sociedad, asumiendo diversidad de formas.

La difusión del proceso se hará a través de medios de comunicación escritos y audiovisuales y en foros públicos. Se proponen, entre otras, las siguientes actividades:

- Elaboración de pequeños programas audiovisuales y mensajes a ser transmitidos por las emisoras radiales y los canales de televisión local.
- Diseño de trípticos y folletos informativos sobre la importancia de la planificación y la concertación, y los avances del proceso para ser distribuido en instituciones, organizaciones, centros educativos y población en general.
- Realización de foros públicos sobre temas específicos que estén siendo trabajados por las mesas temáticas y/o de concertación.
- Organización de foros con los candidatos a las elecciones municipales de 1998, con el objeto de suscribir compromisos de respeto a las prioridades identificadas en el Plan.
- Organización de concursos de dibujo, pintura y cuento, como el realizado en Diciembre 1997, bajo el título “imaginando nuestro futuro”.

Todo esto puede permitir desarrollar la conciencia y compromiso en la ciudadanía y los grupos de interés para que las decisiones y escogencias hechas en esos niveles no sean contradictorias con la visión desarrollada.

Una estrategia importante entonces es el diseño de mecanismos e instrumentos que favorezcan la difusión del proceso de formulación, las imágenes construidas y los contenidos del plan.

5. Estrategia de programación y financiamiento

Un aspecto clave a proponer es la relación de unidad que debe existir entre el plan estratégico y los planes operativos no sólo de la municipalidad, sino de instancias tales como las empresas municipales y otras instituciones que destinan recursos para la ejecución de proyectos urbanos de manera que el diseño y ejecución de proyectos tenga coherencia con la visión definida

Un proceso exitoso de planificación debe abordar de una manera directa los requerimientos prácticos de la implementación, esto pasa por ejemplo por transformar las estructuras organizativas de la planificación en estructuras con responsabilidades y capacidades específicas para poner en práctica dicho plan. La primera instancia desde donde se asume esa función es la Municipalidad que deberá integrar las propuestas y metas del plan de acción en sus propias prácticas, incluyéndolas en sus prioridades presupuestarias y decisiones sobre inversiones. La movilización de la capacidad institucional del gobierno local es esencial para la continuación del proceso y su posterior implementación, en ese sentido una acción prioritaria es la de dotar de recursos propios y autonomía de funcionamiento al proyecto PPRED y participar con financiamiento efectivo en la Agenda 21 y las otras mesas temáticas.

Los compromisos de los diferentes interesados deben estar claramente especificados para que puedan trabajar como socios en el logro de los diferentes objetivos del plan. Las estrategias de acción y compromisos deben ser muy precisos e incluir proyectos específicos, calendarios de trabajo para su ejecución, así como los compromisos adquiridos para la asignación de tiempo, de recursos humanos y financieros puesto que el proceso de planificación estratégica generará o aumentará expectativas de cambio por parte de la comunidad.

Por otro lado, también se puede convocar a la iniciativa privada a través de la presentación de proyectos en áreas factibles de ser asumidas por este sector, tales como el transporte y el turismo.

Finalmente, puesto que el plan estratégico deberá ser realizado por varios gobiernos municipales, es necesario que esté institucionalizado y concordado con otros instrumentos operativos básicos.

6. Sistema de evaluación, monitoreo y realimentación

Se hace necesario la implementación de un sistema de evaluación, monitoreo y realimentación tanto para propósitos internos como externos, pues es preciso que los distintos interesados que participan en un plan de acción mantengan una transparencia en dicho proceso. También se puede aprovechar la evaluación y realimentación para informar al público en general sobre el progreso en el alcance de metas específicas y para señalar cuando, ante los cambios ocurridos, deben modificarse las propuestas identificadas.

Un sistema eficiente de evaluación, monitoreo y realimentación proporciona una información continua, sobre cambios importantes en las condiciones locales y con respecto a los avances obtenidos en la consecución de metas. Al contar con esta información, los actores sociales involucrados pueden modificar sus acciones y conductas. Entonces, se utiliza la información resultante de la evaluación para orientar los procesos de planificación y asignación de recursos, de manera que exista una transparencia entre los que comparten la visión de desarrollo.

Para llevar adelante el sistema de evaluación, monitoreo y realimentación se requiere de un área que cuente con personal especializado y la suficiente autonomía para evaluar de manera objetiva los avances o retrocesos y principalmente tener la capacidad de proponer alternativas adecuadas si fuera el caso. Esta área deberá funcionar como un ente asesor del PPRED y contará con por lo menos 3 representantes técnicos de los socios del PPRED, quienes interactuarán de manera permanente con la población en general, organizando para tal fin reuniones de evaluación por distritos, zonas y barrios.

Una primera tarea que deberá afrontarse para llevar adelante el funcionamiento de este sistema es la definición de indicadores capaces de medir los impactos y/o efectos de la puesta en marcha del Sistema de Planificación Estratégica en las diferentes dimensiones:

- Social (bienestar, calidad de vida, seguridad social y ciudadana, recreación)
- Económica (eficiencia, producción, inversión, empleo, ingresos, bajo el principio de equidad)
- Cultural y política (organización para la participación ciudadana y capacidad de propuesta, entre otros)
- Ambiental (recursos naturales, saneamiento, calidad ambiental y eficiencia energética entre otros)

Se propone que los indicadores sean trabajados en el primer semestre de 1998 a fin de ir incorporándolos al sistema. Además en este período deberán definirse las responsabilidades de recojo y suministro de información.

El monitoreo debe permitir llevar un registro sistemático de las actividades realizadas y de sus efectos, para que pueda realizarse la evaluación de las estrategias de acción y de sus

impactos en el ámbito local. Tales registros son de vital importancia y a veces también necesarios para identificar las causas de los problemas que surgen durante la adopción de nuevos enfoques en una o más etapas del proceso. Ello debe facilitar las correcciones o ajustes necesarios al plan en su conjunto o en sus detalles.

Si con el plan propuesto no se logra corregir los problemas ni satisfacer las necesidades que han sido priorizadas, entonces el sistema de realimentación debe dar paso a una planificación o acción subsiguiente.

G. INSTRUMENTOS

1. Talleres de planificación

Un instrumento básico del sistema son los talleres de planificación, que constituyen reuniones altamente participatorias, intensivas en el tiempo, y que exigen la concentración del grupo para definir los diversos aspectos relacionados con los pasos de la planificación.

El procedimiento general de trabajo que se sugiere para la conducción de los talleres y la realización de todo el proceso implica el empleo de técnicas participativas y de dinámica grupal a fin de garantizar la efectiva intervención de todos los asistentes a los eventos.

Dependiendo de las circunstancias y necesidades específicas, los talleres de planificación pueden ser planteados con diferentes momentos y rutas, en función de sus objetivos particulares, de las características del público con el cual se trabaje, del tiempo disponible, de los recursos existentes o potenciales, del grado de conocimiento de que se dispone, del tipo de relación que se quiere establecer con la población.

Para la conducción misma de las distintas sesiones de los talleres se recomienda un procedimiento básico que deberá desarrollarse con flexibilidad. Los grupos con los cuales se trabaje no deberán exceder de las 50 personas. Para la realización de los talleres sobre propuestas de desarrollo se requiere la participación (en forma sucesiva e incremental) de grupos que representen a los sectores que desempeñan funciones importantes para el desarrollo y la gestión urbana y que reúnan los conocimientos necesarios para lograr una buena calidad en las propuestas de desarrollo y, además, un grupo destinatario del plan cuya dinámica y contradicciones puedan ser administradas adecuadamente por el equipo conductor del proceso. En cuanto a los talleres de formulación de estrategias a nivel institucional, deben participar la alta dirección y todos los responsables de los órganos de línea.

A modo de ejemplo, a continuación se presenta un método para elaborar la declaración de “visión” de desarrollo:

- Se presenta el video titulado “La importancia de una visión” que tiene una duración de 30’.

- El facilitador pide las opiniones de los participantes acerca de los contenidos del video. Duración 15’.
- El facilitador trabaja el concepto de “visión” con la ayuda de transparencias y presenta algunos ejemplos ya elaborados.
- Se forman los grupos de trabajo con no más de 12 miembros por grupo y se organiza el trabajo en cuatro momentos:

Trabajo individual

Duración : 10’

Descripción : Cada miembro de grupo redacta de manera individual su propuesta de declaración de “visión” en una tarjeta.

Trabajo grupal

Duración: 30’

Descripción: El coordinador de grupo recoge todas las tarjetas y las coloca sobre el papelógrafo, leyendo en voz alta. Luego se clasifican las tarjetas eliminando aquellas duplicadas y colocando en una misma fila las que tienen una misma idea. Sobre la base de esta selección el grupo debate hasta llegar a una declaración de “visión” del grupo, la misma que se redacta sobre un papelógrafo.

Reunión plenaria

Duración: 30 a 45’

Descripción : El relator de cada grupo expone la declaración correspondiente, explicando los elementos que se tomaron en cuenta para su elaboración, luego se invita a intervenciones de los participantes, pero solamente para pedir aclaraciones y no para hacer cuestionamientos, todas las intervenciones deberán ser anotadas por el coordinador del grupo.

Conclusiones

Duración: 30’

Descripción: Concluidas las presentaciones, los coordinadores y relatores de cada grupo se reúnen por espacio de 30’ para elaborar una sola declaración de visión sobre la base de las conclusiones de los grupos y las intervenciones de los participantes. Esta declaración deberá colocarse en un lugar visible para todos los participantes.

2. Base de datos municipal

La base de datos municipal se concibe como un instrumento para la planificación del desarrollo local con información sistematizada sobre fuentes que maneja el municipio y aquella que se encuentra en otras instancias (Instituto Nacional de Estadística, Región, Universidad y otros) sobre los diferentes aspectos de la ciudad.

Se propone el desarrollo de una base de datos enlazada a un SIG a fin de dar la posibilidad de una visualización cartográfica de los diferentes datos e indicadores. La base estará diseñada en el entorno Windows a fin de facilitar su operación (interactivo y amigable), el SIG sugerido es el ARC/INFO y para un mapeo más rápido y sencillo a partir de la base de datos se puede utilizar el AUTOCAD-MAP.

La base se puede definir como una “base de datos multidisciplinarios”, la misma que estará estructurada jerárquicamente por área geográfica y año; debe integrar la siguiente información:

- Cuestionario básico de los tres últimos Censos de Población y Vivienda: 1972, 1981 y 1993.
- Proyecciones de población hasta el año 2021
- Estadísticas vitales (nacimientos, mortalidad, defunciones) a partir de 1990.
- Registro Civil (matrimonios y nacimientos inscritos en los municipios) a partir de 1950.
- Estadísticas educacionales
- Catastro urbano y rentas
- Proyectos.

La base tendrá la posibilidad de seleccionar áreas de interés hasta el nivel de barrio y manzana, facilitando de este modo el análisis y el proceso de toma de decisiones de los diversos actores.

Por el grado de especialización y equipamiento que se requiere se propone que la base de datos sea gestionada bajo la responsabilidad directa de la Oficina Regional del Instituto de Estadística e Informática INEI, quien estará además a cargo de la capacitación permanente de los usuarios directos: funcionarios municipales, profesionales y socios del PPRED, Universidad, Gobierno Regional y otras instancias decisivas.

La base se trabajará a lo largo del año 1998 y deberá entrar en funcionamiento en el primer semestre del año 1999, inicialmente se dispondrá de la información relativa a: población y vivienda, el catastro urbano del cercado de Cuzco y una base de proyectos, continuándose posteriormente con las otras líneas de información identificadas.

En el anexo 2 se presenta una propuesta de diseño de una base de datos para proyectos locales.

3. Un modelo informático

El sistema requiere del diseño de un modelo informático que sea sencillo en su aplicación y que facilite la “visualización” del sistema para una realimentación permanente y una socialización de la información.

Este modelo deberá construirse teniendo como insumos: los objetivos y metas propuestas, la relación de actores y sus responsabilidades, la información de la Base de Datos Municipal y los indicadores elaborados, por lo tanto se propone su diseño para el primer semestre del año 1999.

El modelo puede ser visualizado desde diferentes terminales: Oficina del PPRED, Municipalidad Provincial, Universidad, INEI, entre otros. Sin embargo, sólo podrá ser alimentado y/o modificado desde uno de los terminales.

4. Medios de comunicación

El sistema requiere de la utilización permanente de los diferentes medios e instrumentos de comunicación tanto escritos como audiovisuales, que permitan un flujo constante de información entre todo los niveles y actores.

Estos instrumentos se someterán a la aceptación o no de parte de los ciudadanos, lo cual se medirá en la participación y conocimiento que la población tiene sobre los procesos de avance del plan y la gestión de la ciudad. En caso de que los instrumentos no estén cumpliendo adecuadamente su rol deberán ser redefinidos.

En la primera fase del proceso (9 meses), se han producido ya desde el PPRED un conjunto de instrumentos de comunicación, entre los cuales tenemos:

- folleto de presentación del programa, en sus tres ediciones: lila, sepia y azul.
- documentos de discusión como resultado de los talleres interinstitucionales.
- documento de concertación A
- documento "21 ideas innovadoras para el siglo XXI"
- afiches informativos (concurso de dibujo, pintura y cuento; foro Ciudadano)
- tríptico informativo del PPRED
- cartillas de educación infantil: Patrimonio y Medio Ambiente
- almanaque educativo 1998.

Para la siguiente fase de 2 años (1998/99) se propone la utilización de otros instrumentos adicionales a los ya trabajados:

i) **Videos.** Se propone la elaboración de diferentes mini-programas que puedan ser difundidos en las horas de producción local de los diferentes canales comerciales que se ven en la ciudad del Cuzco (en la actualidad existen cinco canales). El contenido de estos mini-programas estarán dirigidos básicamente al logro de cuatro objetivos:

- Difundir los avances del proceso de planificación
- Apoyar en el proceso de construcción y difusión posterior de la "visión" de la ciudad del Cuzco en el año 2021

- Educar a la población en aspectos tales como la conservación del medio ambiente.
- Revalorar los aspectos patrimoniales y culturales de la ciudad, en la perspectiva del fortalecimiento de la identidad y compromiso de los cusqueños con su ciudad.

Estos miniprogramas deberán ser producidos en idioma quechua y castellano y serán encargados al productor o los productores que hayan sido seleccionados en un concurso público. Su duración no deberá ser mayor a 15 minutos.

ii) **Spots radiales.** Los spots radiales serán producidos buscando básicamente los mismos objetivos planteados para la producción de videos, pero con una duración mucho menor de 1 minuto con 30 segundos como máximo. El fondo musical que caracterizará a los spots será seleccionado a través de un concurso público. Los spots serán producidos en quechua y castellano y deberán ser difundidos en todas las emisoras locales en horarios diferentes, se disminuirá los costos de difusión en base a un convenio firmado con la Asociación de Periodistas Radiales y la Cámara Peruana de la Radio.

iii) **Home-page.** Se propone el diseño de una página INTERNET con diversas entradas a través de las cuales los ciudadanos de Cuzco y los ciudadanos del mundo puedan acceder a información permanentemente actualizada sobre las posibilidades que ofrece la ciudad (turismo, estudio, empleo, recreación, cultura, entre otros) y sobre su proceso de planificación y gestión. A través de esta página y del correo electrónico, los ciudadanos tendrán la posibilidad de opinar directamente, tanto sobre el proceso de planificación como sobre la calidad de los servicios. La página deberá ser gestionada por los socios del PPRED bajo la responsabilidad de la UNSAAC que tiene a su cargo un “nodo” de comunicación permanente a través de la Red Científica.

iv) **Revista trimestral “Cuzco 2021”.** Con la edición de esta revista se pretende no sólo difundir los avances del proceso de planificación, sino generar un espacio abierto para todas las personas que deseen opinar y hacer llegar propuestas relativas a su campo de acción: descentralización, economía, turismo, comercio, educación, cultura, deportes, entre otros, todos en la perspectiva de Cuzco en el 2021.

El Comité Editorial de la Revista, estará conformado básicamente por: El Alcalde Provincial, el presidente de la Asociación de Alcaldes de la Provincia, el coordinador del PPRED, el representante de la UNSAAC, el Decano del Colegio de Periodistas y el Presidente de la Federación de Estudiantes de Ciencias de la Comunicación entre otros.

La revista será producida a todo color, editándose como mínimo un tiraje de 2 000 ejemplares los cuales se venderán a precio de costo. La portada de la revista será definida a través de un concurso público.

v) **Cartillas educativas.** Existe una experiencia de producción de cartillas educativas desde la Municipalidad Provincial del Cuzco, puesto que en la gestión del Dr. Daniel Estrada se editaron cartillas y libros escolares con temas básicamente relacionados a la historia y cultura andinas y, en la primera etapa del PPRED se han producido cartillas para colorear sobre el tema de Patrimonio y Medio Ambiente. Se pretende rescatar estas e introducir el manejo de nuevos temas, tales como:

- La ciudad que queremos
- La ciudad y su medio ambiente
- ¿Por qué es importante planificar?
- ¿Cómo y para que se participa?
- El Cuzco y su patrimonio
- ¿Cómo será el Cuzco del 2021?

Las cartillas serán producidas a todo color y en un lenguaje sencillo. Se hará un tiraje inicial de 3 000 ejemplares. Se producirá una variante de “Cartillas para Colorear” dirigida a los niños de nivel pre-escolar e inicial, con un tiraje inicial de 1 000 ejemplares. Las propuestas de carátula y diseño interior serán sometidas a concurso público.

Bibliografía

Ciudades intermedias y gobiernos locales

- Allou Serge (1990) "Villes et démocratie en Amérique Latine: Quelques réflexions", en: *Histoires de Développement*, N° 8, Lyon, Cahiers de l'Institut d'études sociales de Lyon, pp. 29-32.
- Bolay J-C. (1991), "Tiers-monde: vous avez dit gestion urbaine? comme c' est bizarre!", in: *Revue suisse de sociologie*, vol. 17, N° 1, Zurich, pp. 25-48.
- Borja Jordi, "Pasado, presente y futuro de los gobiernos locales en América Latina", en: *Repensando la Ciudad de América Latina*, Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo, Buenos Aires, Hardoy et Morse, comp.
- Caravedo Baltazar (1989), *Ciudad y Región, los límites del nuevo descentralismo*, Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, Lima.
- Caravedo Baltazar (1988), *Descentralismo y Democracia*, Grupo de Estudios para el Desarrollo, GREDES, Lima.
- Caravedo Baltazar y C. Bedoya (1988), *Región Urbana y Estrategia Descentralista*, Fundación Friedrich Ebert, Perú.
- Carrión Fernando y otros, (1991), *Municipio y Democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Colección estudios urbanos, Chile, Ediciones Sur.
- Castells Manuel, J. Borja y otros, (1988), *La Ciudad de la Democracia*, Centro de Estudios Económicos y Sociales, Santiago de Chile, Ediciones Documentas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), *Ciudades Medianas y Gestión Urbana en América Latina*, (LC/L747), Santiago de Chile, 16 de abril.
- _____(1990), *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, Santiago de Chile.
- Chirinos Luis (1991), *Gobiernos Locales y ciudades intermedias en Perú: los casos de Ilo Juliaca*, Centro de Investigación, documentación y asesoría legal CIDAP, Lima.
- Chirinos Luis, "Gobierno local y participación vecinal: el caso de Lima Metropolitana", en: *Socialismo y Participación*, N° 36, Lima.

- Gaudin Jean-Pierre (1989), *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Gral/Credal (1994), "Villes Intermédiaires, Vitalité économique et acteurs sociaux". En: *Problèmes d'Amérique Latine N° 14*, La Documentation Française, Paris.
- Hardoy y otros, "Ciudades intermedias y pequeñas en América Latina y el Caribe, Estudios de caso", en: *Separata de Vivienda*, vol. 11, N° 2, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, pp. 250-283.
- ILDIS (1987), *Ciudades Intermedias*, Instituto de Investigaciones Sociales, La Paz.
- INEI, UNFPA (1996), *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú: 1961-1993*, Lima.
- INEI (1994), *Estadísticas Municipales 1994: Departamento de Cusco*, Lima.
- LACAZE Jean-Paul (1990), *Aménager sa ville: Les choix du Maire en matière d'urbanisme*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Mabileau A. et C. Sorbets (1989), sous la direction de, *Gouverner les villes moyennes*, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, Serie Vie Locales N° 12, CNRS, PEDONE, Paris.
- Manzanal M (1987), *Las ciudades intermedias y su medio ambiente: consideraciones sobre los asentamientos humanos en regiones periféricas de países subdesarrollados*, Separata 13, Centro de estudios urbanos y regionales CEUR, Buenos Aires.
- Pease Henry (1989), "Los Gobiernos Locales en el Perú", en BORJA Jordi, Calderón Fernando y otros, editores, *Descentralización y Democracia: Gobiernos Locales en América Latina*, Colección Estudios Urbanos CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago de Chile.
- Quintanilla Alarcón Jorge (1986), *Urbanización e Industrialización*, (Ciudades de 50 mil a más habitantes en la región sur. Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales (FOMCIENCIAS), Lima, Perú.
- Sánchez León A. (1998), "Problemas y estudios urbanos en el Perú" en: Carrión Fernando, coord., *Investigación Urbana en el Area Andina*, CIUDAD/IFEA, Quito.
- Santa María Luis (1988), "Con la voz de la experiencia", en: Zolezzi Mario, compilador, *Legislación y Praxis Municipal*, Centro de Estudios Socio Económicos del Norte, Banco de la Vivienda del Perú, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

- Sarabia Núñez Mario (1993), *Políticas Urbanas en el Perú*, Ministerio de Vivienda y Construcción, Lima, Perú.
- Satterthwaite Hilda (1990), *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.
- Tarea e Ipadel, (1989), editores, *Regionalización y Gobiernos Locales*, Lima, Perú.
- Van Linder Paul et al. (1991), Ciudades Intermedias y Pequeñas, Relaciones Rural-Urbanas y Desarrollo Regional en América Latina, en: *Revista Interamericana de Planificación*. vol 24, N° 93, SIAP, Guatemala.
- Vergara Ricardo (1989), “Ciudades Intermedias y Urbanización en el Perú”, en: *Cuadernos Urbanos* N° 24 y 25, CIDAP, Lima.
- _____(1988), *Proceso de Urbanización en el Trapecio Andino*, Fundación Friedrech Ebert, Lima.
- Zicardi Alicia (1991), *Ciudades y Gobiernos Locales en América Latina de los Noventa*, Miguel Angel Porrua, México.
- Zolezzi Mario (1988), compilador, *Legislación y Praxis Municipal*, Centro de Estudios Socio Económicos del Norte, Banco de la Vivienda del Perú, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

Acerca del Cuzco

- APRA (1986), *Plan de Gobierno Municipal 1987-1990*, Cuzco.
- Baca Epifanio (1983), Cuzco: *Sistemas viales, articulación y desarrollo regional*, Centro Bartolomé de las Casas (CBC), Cuzco, Perú.
- Bayro Guido (1989), “¿Quiénes y cómo Planifican la Ciudad?”, en: *Crónicas Urbanas N° 1*, Centro Guamán Poma de Ayala, Cuzco, Perú.
- Briseau-Loaiza Jeaninne (1989), “L'évolution du pouvoir local au Cuzco (Pérou) de 1966 à 1985. La montée des organisations populaires”, in: Revelmouroz Jean, coord., *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, CREDAL/IHEAL, p.179-194.
- Desarrollo 95 (1996), *Programa de Gobierno Municipal Movimiento Independiente “Desarrollo 95”*: *Un Nuevo Estilo de Gobierno Municipal para los Desafíos del Futuro*, Cuzco.

- Frias Coronado Carlos (1992), *Planificando el Desarrollo Local: Diagnóstico Participativo en la Zona Noreste del Cusco*, Guamán Poma de Ayala, Cusco.
- Guillen Jesús (1983), *Desarrollo regional y dinámica nacional: Cusco 1950-1982*, Centro Bartolomé de las Casas (CBC), Cusco.
- Hurtado Isabel y otros (1993), *Tendencias demográficas en la Región Inka 1961-1993. Exodo o redistribución?*, Centro Bartolomé de las Casas (CBC), Cusco.
- Izquierda Unida (1989), *Plan de Gobierno Municipal del Cusco 1990-1992*, Cusco.
- _____(1986), *Programa de Gobierno Municipal 1987-1989*, Cusco.
- Frente Amplio (1995), *Plan de Gobierno Municipal del Cusco 1996-1998*, Cusco.
- Frente Unido (1993), *Plan de Gobierno Municipal del Qosqo 1993-1995*, Cusco.
- Municipalidad del Cusco e INICAM (1985), *Seminario taller de Gobiernos Locales: Centro Histórico y Administración del Desarrollo Urbano de la Ciudad del Cusco*.
- Municipalidad del Cusco (1979a), *Plan Director de la Ciudad del Cusco 1979-1985*, Cusco.
- _____(1987b), *Informe de Gestión 1984-1986*, Cusco.
- _____(1989c), *Diagnóstico de la Provincia de Cusco*, Cusco.
- Municipalidad del Cusco (1990a), *Plan de Desarrollo Municipal 1989-1990*, Cusco.
- _____(1991b), *Plan Cusco*, Cusco.
- Municipalidad del Qosqo (1993a), *Memoria: Discurso Pronunciado por el Alcalde reelecto del Qosqo Dr. Daniel Estrada Pérez con motivo de la Instalación del Concejo Municipal para el período 1993-1995*, Qosqo.
- _____(1993b) *Reforma Constitucional Descentralización y Gobiernos Locales*, Qosco.
- _____(1993c), *Proyectos y Acciones Ejecutadas: Ingresos y Gastos período 1990-1992*, Qosqo.
- Ununchis (1989), "El Desafío de Prever los Problemas Urbanos en el Cusco", en: *Crónicas Urbanas Nº 1*, Centro Guamán Poma de Ayala, Cusco.

Villafuerte Fernando (1988), "Gestión Municipal y Participación Popular: La Experiencia en Cusco 1980-1987", en : *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos vol 17, N° 1*, IFEA, Lima.

Will Werner (1989), *Atlas Urbano de la Ciudad del Cusco*, Centro Bartolomé de las Casa, Cusco.

Yabar Juan de Dios (1984), *Defensa del Casco Monumental - Historia-Crecimiento y Comportamiento de la Ciudad del Cusco*, Cusco.

A N E X O S

Anexo 1

MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACION

En el ámbito urbano-local nos referimos básicamente a la participación ciudadana en la gestión local, en la que interviene el Municipio, la población organizada y las instituciones públicas y privadas, esto pasa por afirmar e institucionalizar el derecho a participar, a partir de lo cual la gestión municipal tendría una mayor legitimidad social.

Podemos decir entonces que, a mayor participación vecinal y ciudadana en la gestión, mayor institucionalidad democrática, lo que fortalecerá tanto al Municipio para que se transforme en efectivo Gobierno Local, como a la democracia en general.

Se han dado un conjunto de leyes de ámbito nacional y ordenanzas a nivel municipal, que aluden a la participación vecinal y ciudadana. En este punto mostraremos las posibilidades que permite la ley a fin de avanzar en la construcción de un Sistema de Participación Vecinal y Ciudadana para la ciudad del Cuzco, en la perspectiva de poner en marcha un proceso permanente de Planificación Concertada para la Gestión Local.

En la Constitución Política del Estado. La Constitución Política del Estado de 1993 presenta a la participación como uno de los Derechos Fundamentales de la Persona:

Título I, Capítulo I, Art. 2do., Num. 17: Son derechos de la Persona: "Participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a la Ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".

Esta definición admite que la participación ciudadana no es una concesión de la autoridad sino un derecho inalienable de la persona humana, aplicable en cualquier ámbito del Estado. Pero además, están señalados en forma explícita mecanismos de participación que amplían el cauce jurídico de éste derecho fundamental. Así lo entiende la propia Constitución en el Art. 31 del Capítulo III, de los Derechos Políticos y los Deberes:

"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. (...)"

En el Plano Legislativo. Por otro lado, en el plano legislativo también se han emitido normas que amplían la aplicación del Derecho de Participación Ciudadana:

1) La Ley No.25035, ley de Simplificación Administrativa, y su Reglamento aprobado por D.S. No. 070-89-PCM, que se refieren a la participación de los ciudadanos en la simplificación administrativa a través de derechos como acceso a la información, propuesta de alternativas, intervención en la toma de decisiones, formulación de quejas, supervisión de actos de la administración y participar en el control de la prestación de los servicios públicos.

2) La Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y control Ciudadanos, en su artículo 2do. menciona que son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- a. Iniciativa de Reforma Constitucional
- b. Iniciativa en la formación de las leyes
- c. Referéndum
- d. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales.
- e. Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Asimismo en su artículo 3ro. se mencionan los derechos de control de los ciudadanos:

- a. Revocatoria de Autoridades
- b. Remoción de Autoridades
- c. Demanda de Rendición de Cuentas; y
- d. Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

La revocatoria es definida como el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: Alcaldes y Regidores y Autoridades regionales que provengan de elección popular.

La evolución constitucional y legislativa en materia de Participación Ciudadana, evidencia el desarrollo de mecanismos y derechos democráticos concernientes a la relación entre los ciudadanos y el Estado en cuanto a toma de decisiones y gestión pública.

LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES N° 23853. El Art. 79 de esta Ley regula la participación de los vecinos a través de varias formas:

- a. Elecciones municipales legalmente efectuadas
- b. Juntas de Vecinos y Comités Comunales creados de acuerdo a la presente ley.
- c. El ejercicio del derecho de petición
- d. Las consultas que se le formulen
- e. La información que deban proporcionarles las municipalidades

Las Juntas de Vecinos son constituidas por el Concejo a propuesta del Alcalde, los Regidores o a petición de los vecinos, y estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas ediles y la ejecución de obras comunales.

Los Comités Comunales son órganos consultivos y de apoyo que dependen del Alcalde. Su creación corresponde al Concejo Municipal, que señala su composición.

Esta ley señala también que la Municipalidad informará cada 90 días a los vecinos de la marcha de los asuntos municipales y del estado de la economía municipal. Y cada 60 días el Concejo dedicará una de sus sesiones para tratar públicamente las materias de interés comunal que los vecinos soliciten. (Art. 82).

A pesar de ser una ley anterior a la actual Constitución y las normas legales mencionadas, la Ley 23853 contiene derechos y mecanismos de plena vigencia, aunque requiere sin duda de una actualización en materia de participación Vecinal conforme los avances dados en las normas ya mencionadas.

Anexo 2

**DISEÑO DE UNA BASE DE DATOS PARA PROYECTOS LOCALES
DE LA CIUDAD DE CUZCO**

- **INTRODUCCION**

El presente documento describe el proceso de sistematización de un Banco de Proyectos para la Municipalidad Provincial del Cuzco, las decisiones primordiales de su diseño y el software utilizado para su elaboración.

- **OBJETIVOS**

En una primera etapa, el objetivo principal del Banco de Proyectos para la Municipalidad Provincial de Cuzco, consiste en facilitar la recopilación y ordenamiento de los proyectos generados a nivel local y que fueron presentados a diferentes instancias, a través de un programa computacional que automatice su manejo.

El objetivo general y los objetivos específicos serán identificados a partir de la revisión del presente documento por las instancias directamente involucradas, de las necesidades de información que irá demandando el Sistema de Planificación y de las proyecciones del Banco de Proyectos.

- **DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL**

El espacio geográfico hacia el cual va dirigido el Banco de Proyectos está conformado por la jurisdicción territorial de la Municipalidad Provincial del Cuzco, conformado por 8 distritos.

El horizonte temporal depende de las necesidades de información sobre proyectos locales. En principio se propone como base enero de 1998 y a partir de ese punto una recopilación de proyectos 12 años hacia atrás, y de enero 1998 en adelante con una actualización permanente.

- **SOFTWARE**

El software seleccionado para la implementación del diseño es el Microsoft Acces V.2.0, debido a su versatilidad y facilidad en el manejo y, por su disponibilidad y acceso de usuarios.

- **BASE DE DATOS**

Diseño. El diseño de la base de datos fue abordada teniendo en cuenta básicamente una “estructura de programas y proyectos”, que viene siendo trabajada por varias municipalidades y una propuesta de “ficha descriptiva del proyecto” que fue trabajada en cursos de capacitación a funcionarios municipales.

PROYECTOS POR PROGRAMAS Y SUB-PROGRAMA

PROGRAMA:

Subprograma:

Distrito No. 1.

Nombre del Proyecto	Localización	Objetivos	Horizonte temporal
1.			
2.			
3.			

El diseño de las tablas se determina a partir de dicha información, el borrador de las posibles tablas y sus variables, teniendo como base la primera fuente, se tiene la siguiente estructura:

<u>PROGRAMAS</u>	<u>SUBPROGRAMAS</u>	<u>DISTRITO</u>	<u>BARRIO</u>
*Clave programa Programa	*Clave subprograma Subprograma Clave programa	*Clave distrito Distrito Clave subprograma	*Clave barrio Barrio Clave distrito
<u>PROYECTOS</u>			
*Clave proyectos Clave subprograma Clave barrio Nombre del Proyecto Localización Objetivos Horizonte temporal			

El Modelo de “ficha descriptiva del proyecto” que se propone como segunda fuente, tiene las siguientes partes:

1. Nombre y descripción del proyecto
2. Objetivos del Proyecto
3. Etapas que componen el proyecto
4. Localización
5. Fecha (tentativa) de inicio y término (relacionada con el campo Horizonte Temporal de la tabla **Proyectos**)
6. Costo total del proyecto (en miles de US \$ y al tipo de cambio promedio de mes de la fecha de presentación del proyecto en caso de estar en soles, para lo cual se toma como otro campo la fecha de presentación del proyecto).
7. Fecha de presentación del proyecto
8. Beneficios (sociales y económicos) del proyecto (tentativo)

Se ha tomado también como tercera fuente la “Directiva para el proceso presupuestario de los Gobiernos Locales”, en la cual, en la parte de conceptos básicos se menciona la siguiente estructura programática:

1. Programa
2. Subprograma
3. Proyecto
4. Meta presupuestaria
 - 4.1 Descripción
 - 4.2 Unidad de medida
 - 4.3 Cantidad

Como se puede apreciar esta estructura propuesta esta de acuerdo con la tabla denominada Proyectos. La información rescatable que se tendría en cuenta para el diseño de las tablas sería en lo concerniente a:

Meta presupuestaria

Descripción

Unidad de medida

Cantidad

Con todas las consideraciones anteriores, una primera propuesta de diseño preliminar (dejando espacio para la inclusión de otras tablas y/o campos importantes) sería la siguiente:

<u>PROGRAMAS</u>	<u>SUB-PROGRAMAS</u>	<u>DISTRITO</u>	<u>BARRIO</u>
*Clave programa Programa	*Clave sub-programa Sub-programa Clave programa	*Clave distrito Distrito Clave subprograma.	*Clave barrio Barrio Clave distrito
<u>PROYECTOS</u> *Clave proyectos Nombre del proyecto Localización Objetivos Horizonte temporal Descripción Etapas Fecha de inicio Fecha término Costo total Fecha presentación Beneficios (tentativo) Clave subprograma Clave distrito Clave barrio			

Descripción de variables. Los campos precedidos por asterisco (*) son la clave principal de la tablas correspondientes. Las variables tienen la siguiente definición:

- Programa: Recoge los objetivos generales determinados para la gestión local, para cuyo efecto, se combinan recursos humanos, materiales y financieros, y se plasman en las metas presupuestarias establecidas para el ejercicio.
El programa, según su naturaleza, objetivos que persigue y grado de complejidad para el cumplimiento de sus metas, se divide en subprogramas.
- Subprograma: Es la división del programa, que muestra objetivos específicos determinados por cada Gobierno Local, para cuyo efecto, identifica metas parciales a cumplir durante todo el año fiscal.
- Proyecto: Es el conjunto de operaciones limitadas en el tiempo, que concurren al cumplimiento de las metas y objetivos trazados en la gestión local.
- Meta: Es la expresión concreta, cuantificable o medible, que caracteriza el producto final del proyecto. Consta de las siguientes partes:

Descripción: es la precisión del objeto de la meta

Unidad (de medida): establece la forma de medir la meta

Cantidad: Es el número de unidades de medida que se espera alcanzar

- Distrito: es la división política de la provincia en la cual se desarrollan los proyectos
- Barrio: es el registro de agrupamientos humanos reconocidos legalmente al interior de los distritos.
- Nombre del Proyecto: es la denominación propiamente dicha del proyecto en cuestión.
- Localización: es el espacio o ámbito geográfico que abarca el proyecto
- Objetivo: es el resultado que se desea lograr con el proyecto
- Horizonte temporal: es el período de vida de un proyecto, este se divide en corto, mediano y largo plazo.
- Descripción: es un resumen de las principales características del Proyecto en cuestión.
- Etapas: son las divisiones en las principales partes que conforman el proyecto
- Fecha de inicio: es la fecha de inicio (sea efectiva o propuesta) del proyecto
- Fecha término: es la fecha de término (sea efectiva o propuesta) del proyecto
- Costo total: es la determinación de los gastos totales necesarios para ejecutar el proyecto.
- Fecha presentación: es la fecha de presentación del proyecto a la institución respectiva.
- Beneficios: son las ganancias tanto económicas como sociales generados por el proyecto. Este campo es tentativo debido a la dificultad de su medición y/o determinación.

- ***PRUEBA DE DISEÑO Y PERSPECTIVAS***

La primera prueba de diseño se ejecutará una vez alimentado por lo menos 100 proyectos a partir de los cuales se definirán los atributos de las relaciones de la base de datos y las reglas de integridad referencial.

Entre las perspectivas a partir del funcionamiento de la base de datos de proyectos, están las siguientes:

- * Diseñar consultas, formularios y/o informes de acuerdo a las necesidades de información.
- * Especificar los criterios de gestión de la base, de acuerdo a las personas que tengan acceso a la base.
- * Diseñar un programa que automatice y facilite la búsqueda de información, esto como proyección para uso público de la base.