

Gestió del Machu-Picchu: canvis institucionals, realitzacions
i qüestions no resoltes

Managing Machu Picchu: institutional changes,
achievements and open issues

**Gestió del Machu-Picchu:
canvis institucionals, realitzacions
i qüestions no resoltes**

**Managing Machu Picchu:
institutional changes,
achievements and open issues**

Luca Zan
Maria Lusiani

Conferència pronunciada en el marc dels Seminaris de l'Institut de Patrimoni Cultural: *Memòria, Política, Patrimoni*. Centre Cultural de Caixa de Girona – Fontana d'Or, 19 i 20 de març de 2009.

Traducció al català: Esteve Serra Arús

Correcció de l'anglès: Diane Harper

Fotografia: Antoni Rojas. Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural

Edició: Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural

www.icrpc.cat

© del text: l'autor

© de l'edició: Institut Català de Recerca en Patrimoni Cultural

© Documenta Universitaria

Disseny: Documenta Universitaria

Impressió: Divermat

ISBN: 978-84-9984-105-2

Dipòsit legal: B-XXXXXX-2011

Gestió del Machu-Picchu: canvis institucionals, realitzacions i qüestions no resoltes

Luca Zan
Maria Lusiani

Introducció

S'han dit i escrit moltes coses sobre el Machu-Picchu des de moltes perspectives diferents. El Machu-Picchu i el seu sensacional descobriment el 1911 per Bingham; el Machu-Picchu com un dels jaciments antics més enigmàtics del món; l'entrada del Machu-Picchu al Patrimoni Mundial de la UNESCO el 1983 i, més recentment, la seva nominació com a Setena Meravella del Món. I encara més: el Machu-Picchu dividit entre el boom turístic i l'explotació del jaciment; el Machu-Picchu dividit entre la protecció d'un patrimoni inestimable i els interessos econòmics especulatius, relacionats amb les activitats turístiques; el Machu-Picchu en condicions de ser inclòs en la llista negra de llocs de valor patrimonial en risc, etc.

El que volem presentar en aquesta conferència és la dimensió administrativa del Machu-Picchu i la seva continuïtat i canvi al llarg de les darreres dècades. Ens

interessa desembullar la complicada situació que representa gestionar un lloc que és altament visible, altament rendible des del punt de vista econòmic, altament discutit, en la cruïlla de múltiples interessos convergents i sovint conflictius, i ho farem analitzant la situació des d'una perspectiva organitzativa i administrativa.

Des d'aquest punt de vista, el Machu-Picchu representa un cas particularment instructiu en tot el debat sobre la relació entre el valor històric del patrimoni i dels museus i la seva explotació comercial, sovint exigida per l'aplicació d'uns criteris administratius a entitats similars.

Aquesta presentació es basa en la informació qualitativa i quantitativa reunida durant dues visites sobre el terreny (una pel maig del 2007, durant una missió del Banc Mundial a la regió de Cusco del Perú, i una altra el maig-juny del 2008 durant deu dies d'entrevistes i observació en profunditat amb professionals i personal administratiu de l'*Instituto de Cultura del Cusco*: INC-Cusco). A més, es basa en l'anàlisi de documents legislatius, articles de premsa, bibliografia sobre el sistema politicoadministratiu del Perú i informes de la UNESCO, el Banc Mundial i Icomos sobre el Machu-Picchu.

L'estudi s'estructura de la manera següent: primer situarem el Machu-Picchu en el seu context general polític, administratiu i institucional –digressió indispensable per tal de captar els trets específics i els problemes del cas-. En segon lloc durem a terme una anàlisi organitzativa de l'INC-Cusco, l'entitat encarregada de la conservació i la gestió de tot el patrimoni cultural nacional de la regió de Cusco i una de les institucions essencials implicades en la gestió del lloc. El Parc Arqueològic del Machu-Picchu és de fet una

secció de l'INC-Cusco: no es pot entendre el Machu-Picchu sense entendre l'INC-Cusco (i viceversa). Així, s'analitzaran l'estructura organitzativa, els recursos humans, els recursos financers i el model de negocis de l'INC-Cusco. En el següent apartat investigarem la dimensió administrativa del santuari Històric del Machu-Picchu centrant-se en un instrument especial i decisiu que es va adoptar i desenvolupar en la darrera dècada: el «*Plan Maestro*». En particular, s'explicarà l'establiment del nou «*Plan Maestro*» el 2005, en contrast amb l'anterior «*Plan*» 1998-2003, i es posaran en relleu les diferències entre l'un i l'altre tant des del punt de vista del contingut com de la retòrica. Finalment comentarem les possibles implicacions que es desprenguin d'aquest relat, amb la discussió del paper efectiu dels plans com a instruments per a la gestió (i per al canvi). Per altra banda, s'examinarà el paper de les organitzacions internacionals (en particular la UNESCO) en l'adopció de plans de gestió i processos de canvi, i se situarà com a camp de futures recerques.

El context general: una situació poc usual de canvis i conflictes

Per tal de reconstruir el context, s'han de tenir en compte diverses qüestions: una visió del procés general de la transformació administrativa que caracteritza el Perú en conjunt; la doble naturalesa del Machu-Picchu com a jaciment; la fragmentació institucional que caracteritza el seu marc institucional.

La primera qüestió –i la més crucial– es refereix al context politicoadministratiu. Atès que la conservació del patrimoni cultural és un dels deures de l'Estat i es duu a terme mitjançant

l'acció de les institucions públiques, qualsevol transformació del sector públic té evidents implicacions organitzatives en les accions de conservació del patrimoni cultural. Aquí, més que en altres llocs, això ha significat un enorme procés de canvi en les últimes dècades: la més que polèmica era Fujimori dels anys 1990 i la transformació de l'Estat en relació amb la recuperació del sistema democràtic a partir del 2000. Hi ha discontinuïtats molt importants en aquesta història del context politicoadministratiu, és a dir, el projecte general de «Modernització de la Gestió de l'Estat», amb importants canvis tècnics associats amb aquest projecte, com ara un important procés de descentralització del sector públic, la regularització del sistema nacional d'inversions públiques, amb importants impactes en la gestió de recursos humans, etc. A causa de les limitacions d'espai d'aquesta publicació, ens limitarem a centrar-nos en algunes de les implicacions més importants per a entendre els canvis en el Machu-Picchu d'aquest procés tan general de canvis polítics i administratius.

El segon aspecte que hem de considerar per tal de situar el Machu-Picchu en el seu context té a veure amb l'ontologia/delimitació del Machu-Picchu mateix: a què ens referim quan parlem del Machu-Picchu (un monument únic, un jaciment arqueològic, una zona més gran)? Sovint només es pensa en la cèlebre ciutat Inca entre les muntanyes. En realitat, el Machu-Picchu és molt més que això:

- La seva àrea va molt més enllà de la delimitació de la ciutat Inca. Des d'una perspectiva administrativa, en realitat, quan parlem del Machu-Picchu ens referim al Santuari Històric del Machu-Picchu (d'ara endavant, SHM o «el Santuari»). El Santuari té una àrea de

38.448.106 ha i un perímetre de 116 Km, i rep el seu nom de la Muntanya del Machu-Picchu que domina la zona.

- A més, la monumental ciutat Inca de cap manera es pot apreciar separatament de l'entorn natural en què està inserida. Des d'un punt de vista històric, la connotació sagrada de la zona es basa en les profundes relacions existents amb la dimensió natural que l'envolta. Així l'SHM encarna el concepte ampli i trans-sectorial de patrimoni cultural (cultural i natural) pertanyent al sector històric/artístic/antropològic i també al sector físic/biològic/geològic. De fet, l'any 1983 l'SHM va ser declarat part del patrimoni cultural i natural del món per la UNESCO pel valor excepcional d'aquestes dues dimensions considerades en conjunt.
- D'altra banda, el Machu-Picchu és molt més que la ciutat Inca coneguda per tothom també perquè aquesta és només un punt dins una xarxa de jaciments arqueològics escampats per tot el territori del Santuari. Per donar-ne una idea, el patrimoni arqueològic dins de l'àrea de l'SHM té 196 jaciments arqueològics dividits en quatre macrozones (Muntanyes, Camins de l'inca, Vall sagrada, Riu sagrat).

Si la fragmentació institucional és un fenomen general al Perú, l'àrea protegida del Machu-Picchu ofereix un exemple típic d'aquesta situació, amb greus conflictes potencials associats amb ella. Poca cosa s'entendria de la gestió del Machu-Picchu si no intentéssim fer una anàlisi dels interessos contraposats que hi ha en joc. De fet, el Machu-Picchu es

troba a la cruïlla d'interessos múltiples i sovint contraposats en diferents nivells que cal desembellar.

En un primer nivell d'anàlisi, hi ha un conflicte directe i immediat de jurisdiccions entre dos ministeris. La coexistència de la doble dimensió del Santuari (natural i cultural) implica un encavalcament de les jurisdiccions del Ministeri d'Educació amb l'*Instituto Nacional de Cultura* (INC), per una banda, i el Ministeri d'Agricultura amb l'*Instituto Nacional de Recursos Naturales* (INRENA), per l'altra.

- L'INC és l'entitat nacional designada per l'Estat el 1971 per a la protecció i administració de tot el patrimoni cultural nacional (material i immaterial). A través d'un dels seus òrgans perifèrics (*Dirección Regional de Cultura del Cusco* d'ara endavant INC-Cusco), l'INC conserva i administra el patrimoni cultural nacional a la regió de Cusco en nom del Ministeri d'Educació, i a través del Parc Arqueològic de Machu-Picchu (una divisió de l'INC-Cusco) té cura de la conservació, l'activitat arqueològica i la gestió de l'SHM.
- L'INRENA és l'entitat nacional dependent del Ministeri d'Agricultura; fou fundat el 1992 per tal de garantir la protecció i l'ús sostenible del medi i la gestió de totes les àrees nacionals protegides del Perú. L'SHM té una «àrea natural protegida» (declarada tal el 1981 pel Govern del Perú), i per tant entra dins la jurisdicció de l'INRENA pel que fa a la conservació de la biodiversitat i la sostenibilitat ambiental.

Per tant, l'àrea de l'SHM coincideix amb l'àrea del Parc Arqueològic i amb l'àrea del Parc Natural (o àrea natural

protegida) del Machu-Picchu: resulta que l'INC i l'INRENA comparteixen responsabilitat i jurisdicció sobre la mateixa àrea, mentre que són entitats institucionalment separades (amb caps diferents, administracions diferents i afiliacions governamentals diferents). O, dit d'una altra manera –i com passa sovint en el patrimoni cultural-, no hi ha coincidència entre l'àrea i els límits organitzatius de cap entitat específica. Òbviament, la presència d'aquestes dues institucions en la mateixa àrea és camp adobat per a potencials conflictes o, en el millor dels casos, per a greus problemes de coordinació.

En un segon nivell d'anàlisi, hi ha més conflictes de jurisdicció entre institucions com l'INC i l'INRENA, d'una banda, i el govern local, de l'altra. L'àrea del Santuari també coincideix aproximadament amb la jurisdicció polítticoadministrativa del govern local (el municipi d'Agua Calientes, també conegut amb el nom de «Machu-Picchu Pueblo»). Aquí el problema rau en el sempre difícil estira-i-arroña entre els objectius de la conservació i la naturalesa social, econòmica, territorial i ocupacional dels interessos dels quals el govern local és responsable.

En particular, en aquest cas el conflicte és molt agut. Atesa la pobresa de la població local i l'enorme oportunitat de «fer diners» al Machu-Picchu amb el turisme, els interessos econòmics, i fins i tot especulatius, del govern local són extremadament elevats. De fet, caldria destacar que el Machu-Picchu és potser un dels jaciments arqueològics més rics –més «rendibles»- del món.

Agua Calientes és una petita ciutat creada fa 50 anys en la vall situada sota la ciutat Inca de Machu-Picchu exclusivament i explícitament per explotar els aspectes externs

del turisme. El naixement i el creixement d'Aguas Calientes va ser paral·lel a l'establiment i l'augment del turisme; una massa de «treballadors migratoris» foren atrets a aquella zona per l'oportunitat d'inversions fàcils, ràpides i lucratives. Els interessos privats i l'especulació dominen en el municipi d'Aguas Calientes i, en general, el govern local tendeix a no reconèixer l'autoritat de l'INC o l'INRENA.

El problema principal és l'expansió urbana incontrolada i tots els efectes que això comporta (problemes sanitaris, problemes de gestió de residus sòlids, contaminació, etc.) en una àrea que no tan sols està dintre d'un parc natural protegit i dintre d'un santuari històric, sinó que també està en perill per amenaces ambientals (freqüents inundacions i esclavissaments de terres, en particular) que evidentment esdevenen encara més greus sota la pressió urbana.

Les dues institucions (INC Cusco i INRENA) tenen poder jurídic formal i poden oposar-se a l'acció municipal, però davant d'aquests forts interessos econòmics i aquesta corrupció les entitats no intervenen eficaçment. De fet, tot el sistema judicial peruà no sembla eficaç a l'hora de defensar el patrimoni cultural (malgrat la retòrica de la legislació en aquest sector). La justícia estatal intervé molt lentament, mentre les construccions i activitats il·legals ja s'han expandit i arrelat.¹

Finalment, en un tercer nivell d'anàlisi, pot haver-hi alguna mena de «conflicte» cultural entre la racionalitat indígena i la racionalitat de les organitzacions internacionals (la UNESCO, en particular) implicades en la zona, o entre les

1 Font: entrevista amb el cap de INRENA i «*Memorias de gestión 2003-2006*»

tendències administratives «locals» i «globals». El 1983, l'SHM va ser declarat «Patrimoni de la Humanitat» per la UNESCO a causa del seu valor universal excepcional, i així esdevenia objecte de la seva protecció especial. Estar sota la protecció especial implica que la preservació, la conservació i la millora del lloc Patrimoni de la Humanitat, encara que dutes a terme principalment per l'Estat a través de les seves institucions, també s'executen amb la cooperació i l'assistència tècnica de la comunitat internacional (articles 4 i 7 de la Convenció de la UNESCO). Des del 1983, doncs, la UNESCO ha dut a terme el seu continu procés de control, avaluació i assistència en totes les activitats referents a la preservació del Machu-Picchu, i ha tingut un paper crucial en la contenció de la seva explotació comercial.

També el Banc Mundial col·labora amb el govern del Perú des de l'any 2005 en el «Projecte de rehabilitació de la vall de Vilcanota». En aquest context, el Banc va concedir un crèdit de 8 milions de dòlars al govern del Perú (Ministeri d'Afers Estrangers i Turisme) per un període de 4 anys i coordina l'execució d'un gran nombre d'intervencions a tota la vall de Vilcanota, en la qual es troba l'SHM.

INC-Cusco

Encara que el centre d'interès principal d'aquest treball és la gestió de l'SHM com a tal, és essencial fer una digressió sobre l'INC-Cusco –la branca local de l'INC, encarregada de la protecció del patrimoni (tant material com immaterial) a la regió, una de les zones més riques del Perú- per dues raons principals:

- des del punt de vista organitzatiu, el Parc Arqueològic del Machu-Picchu no és una institució «única», sinó més aviat una divisió interna de l'INC-Cusco. Diversos elements del seu funcionament són definits, així, pel nivell més alt de l'organització;
- cosa molt important, des del punt de vista financer la relació entre les dues entitats és crucial per a comprendre el «model de negoci», l'economia interna del patrimoni a la zona i al Machu-Picchu: d'on vénen els diners, on s'utilitzen, amb importants elements de subvencions internes oposades, com en qualsevol organització.

En efecte, l'INC-Cusco sembla ser una organització molt complexa, una mena de cartera d'entitats individuals, tasques i departaments que estan relacionats amb el gran nombre de jaciments arqueològics de la regió. A més del Parc Arqueològic del Machu-Picchu, hi ha diversos jaciments importants gestionats directament (Museo de Sitio de Machupicchu, Museo de Sitio de Chinchero, Tipón, Tarawasi, Raqchi, Moray, Pikillaqta, Choquequirao, Huchuy Qosqo), més els jaciments de la Vall Sagrada i dels voltants de Cusco que estan gestionats pel municipi utilitzant recursos humans i competències de l'INC-Cusco (Pisac, Chinchero, Ollantaytambo, Saqsaywaman, Q'enqo, Puka Pukara, Tambomachay, etc, per esmentar els més importants). A més a més, altres departaments interns estan associats a projectes importants (la gestió del centre històric de Cusco, un altre lloc de la UNESCO, el projecte de Q'apaq Nan), etc., i també les oficines internes.

A conseqüència de l'onada general de descentralització que va afectar el país en conjunt, el 2003 l'INC-Cusco va

obtenir un nou estatus especial d'autonomia («*económica, financiera y administrativa*»). Mentre que el grau actual de descentralització és sovint qüestionat pels agents interns (la mateixa llei explica que l'INC-Cusco «*mantiene su condición de Unidad Ejecutora*»), hi ha impactes importants del procés general de transformació que afecten qualsevol anàlisi d'organització, particularment pel que fa a la gestió dels recursos financers i humans, tant en aspectes de procediment com en aspectes substantius.

Des d'un punt de vista procedimental, cal subratllar un aspecte crucial de la gestió del patrimoni a Cusco: els diners dels tiquets de la zona resten al nivell local; a més, la zona s'autofinança gairebé del tot. Només quantitats marginals es transfereixen a través dels pressupostos de l'Estat (el 2007, 1 milió de soles d'un total de 82,5 milions d'ingressos totals). Una excepció d'això la representen els jaciments dirigits en cooperació amb l'OFEC (*Oficina Ejecutiva del Cusco*, entitat governada pel municipi), per als quals l'INC-Cusco rep de l'OFEC simplement una part. També hi ha alguns ingressos generals.

Des d'un punt de vista substantiu, es poden fer alguns comentaris sobre els ingressos veient la situació el 2007:

- la ciutat Inca del Machu-Picchu (70,6%) i els Camins de l'Inca (17,5%) cobreixen el 88% dels ingressos totals de tota la zona;
- en canvi, els llocs gestionats a través de l'OFEC tenen una certa importància financera (10%), encara que les normes de distribució de marges entre el municipi i l'INC-Cusco són objecte de controvèrsia;
- la resta del patrimoni gestionat directament –tot i que important des del punt de vista històric i arqueològic– té

un impacte molt marginal pel que fa als ingressos (1,3%), i també pel que fa a altres entrades (0,7%).

Des del punt de vista de la dinàmica, es pot trobar un ritme de creixement molt sostingut en tots els ingressos per tiquets (el 2007, el valor dels ingressos a Machu-Picchu van ser gairebé quatre vegades el valor de 2002, i set vegades el de 1999). Això és degut certament a una inflació considerable. Tanmateix, de la tendència dels ingressos pels tiquets també es pot deduir una explosió impressionant en el nombre de visitants, juntament amb l'augment del preu de l'entrada a Machu-Picchu. En els darrers set anys, en particular, el nombre de visitants s'ha doblat, fins arribar a la impressionant quantitat de 800.000 el 2007.

Aquest és un element molt crucial en tot el discurs referent a la gestió del Machu-Picchu, directament vinculada amb la delicada qüestió de l'estira-i-arrotonsa entre l'explotació i la conservació del jaciment.

- Per una banda, un dels elements més interessants que cal assenyalar és que no tots els ingressos se'ls queda l'INC-Cusco com a tal. De fet, el municipi d'Aguas Calientes ha rebut el 10% del preu de les entrades a Machu-Picchu des del 2004. La història mateixa de com es va establir aquesta decisió necessitaria un article per a ella sola. De la resta del «*real captado*» (ingressos abans de transferències) de 81, 5 milions de soles, el 70% se'l queda l'INC-Cusco en conjunt, el 15% es dirigeix al projecte Qhapag Nan a Cusco, i el 15% al projecte Qhapag Nan a Lima. Això mostra la importància del projecte Qhapag Nan establert

pel president Toledo en persona el 2002, i que també mereixeria per a ell sol tot un altre estudi.

- D'altra banda, això mostra l'explosió del nombre de visitants, que és percebuda com una amenaça per a l'eco-preservació del jaciment per part dels experts internacionals (la UNESCO, en particular). L'anàlisi estacional de les dades mostra que en els mesos punta (agost, octubre i novembre) unes 9000 persones visiten els llocs: una mitjana de 3000 persones per dia, molt per sobre del nivell de 2500 establert pel pla mateix.

En un nivell general, dins de l'esforç per combatre la corrupció, des del 2002 s'ha anat introduint al país un sistema per a controlar la destinació de les despeses públiques: el *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNIP), una altra important reforma del projecte de Modernització de l'Estat El 2003 el sistema es va aplicar al patrimoni cultural, i també a l'INC.

Des del punt de vista del procediment, això sembla haver tingut un impacte força insòlit en la representació comptable. D'acord amb una llarga tradició –almenys des del 2000, per tant fins i tot abans de l'aplicació de l'SNIP a entitats similars-, els costos i despeses s'han dividit en tres categories diferents: administrativa, operativa («*actividad*») i d'inversió («*inversiones*»). Qualsevol projecte de restauració, recuperació o conservació per a l'INC-Cusco és definit, així, com una «inversió», i per tant ha de seguir l'aplicació de l'SNIP nacional. Es podria argüir que, des d'un punt de vista de gestió, la conservació i la restauració són simplement activitats corrents, típiques d'una organització similar, i en realitat s'haurien de veure com a activitats rutinàries

habituals (i per tant com a despeses corrents). Tanmateix, les prioritats nacionals, i en primer lloc la lluita contra la corrupció, tenen la seva racionalitat (i, en qualsevol cas, la força per a imposar a seva agenda), i per tant s'ha d'acceptar aquesta distinció. Per desgràcia, això té un impacte molt particular pel que fa als instruments de comptabilitat normals i redueix en gran mesura la transparència de les declaracions financeres per al lector extern. En l'informe de l' *Estado de Gestión*, només s'enumeren les despeses corrents, mentre que totes les «*inversiones*» –curosament rastrejades pel sistema de comptabilitat de despeses- són capitalitzades com a actius en el full del balanç. En conseqüència, la declaració d'ingressos no és útil per a analitzar els usos dels recursos (per exemple, el 2007, amb 82,5 milions de soles d'ingressos, se'n van fer constar 26,2 de costos i despeses («*costos y gastos*»), deixant un marge operatiu de 56,3 milions). Considerant altres ingressos i despeses («*ingresos y gastos*»), es presenta un resultat net de 53,3 milions (un 64%!); que seria erroni comparar amb la noció de superàvit de qualsevol altre sistema de comptabilitat (es capitalitzen les despeses associades amb les «*inversiones*»).

El lector extern tindria serioses dificultats per relacionar aquests nombres amb una dinàmica financera concreta. Per sort, els sistemes interns de càlcul de costos, ens varen proporcionar dades. Un analista intern gairebé amb tota seguretat podria presentar dades del sistema d'informació sobre una entitat o projecte particular. Amb tot, les dades que ens proporcionaren estaven simplement dividides en categories («*Gestión administrativa*», «*Actividades de mantenimiento*», «*Proyectos de inversiones*»).

Des d'un punt de vista substantiu, en aquestes dades es poden destacar alguns fenòmens importants:

- Gairebé la meitat del «*total gastos*» (41,7 milions) són per a activitats corrents (51,4%), mentre que un 10,6% són per a despeses administratives, i un 37,9% per a inversions.
- Pel que fa a la seva naturalesa, les despeses totals també es poden dividir en salaris d'empleats amb dedicació exclusiva (6,6%), salaris de personal temporal ad hoc dedicat a activitats administratives i operatives (27,9%); salaris de personal dedicat a projectes d'inversions (24,9%), i béns i serveis adquirits (40,6%). Si bé la quantitat total de salaris per se no és sorprenent, el que és realment poc usual és el paper limitat del salari dels empleats «normals», com veurem en mirar la gestió HR.

Des del punt de vista de la dinàmica es pot veure un element particularment interessant: l'índex de creixement de les despeses administratives i operatives es mostra més alt que la inversió, especialment en els darrers anys. A pesar de disposar de majors quantitats, tota la implementació del procediment de l'SNIP a l'INC en els últims anys –i en particular a partir del 2005, després de l'establiment del nou «*Plan Maestro*»- mostra una disminució dels projectes d'inversió que estaven a punt a causa del retard de la seva aprovació per part de les oficines de l'SNIP. Dit d'una altra manera, un procés subjacent crucial de remetre l'atenció directiva a un nou conjunt d'inversions, format dins el nou pla i fet possible per la quantitat de recursos resultant de l'increment d'ingressos per visitants, és amagat pel fenomen

paral·lel d'utilitzar un nou i complex procediment nacional, l'SNIP. De fet, si les nostres dades són correctes sembla aparèixer un estalvi sostingut durant els dos darrers anys, lligat a aquesta incapacitat temporal de gastar.

Una de les coses més difícils de comprendre en qualsevol context és la qüestió dels recursos humans: profundament incrustada en les tradicions socials i històriques, especialment en el sector públic, i subjecte a processos idiosincràtics de canvi o inèrcia en diferents països. Aquesta és, això no obstant, una de les variables essencials. La gestió, també en patrimoni, és bàsicament una qüestió de gestió de persones.

Un dels elements més insòlits –de fet, desconcertant– dels recursos humans de l'INC-Cusco és que, seguint una norma general establerta el 1991 per Fujimori, no s'ha donat feina des d'aleshores a cap funcionari. El resultat d'això és el recurs massiu a la contractació de treballadors fins a un punt difícil d'observar enlloc més. De 2.751 persones que treballen actualment a l'INC-Cusco, només 123 són empleats de dedicació exclusiva. La resta són persones contractades, amb diferents tipus de solucions per a les altres 1.203 persones que treballen en activitats administratives i operatives («*Personal Snp por áreas*», «*Personal Recibo por honorarios*»), fins i tot pel que fa a treballadors especialitzats i a llocs directius de responsabilitat.

A més a més, en una base estrictament de projectes, hi ha personal addicional que treballa en projectes d'inversió, inclosos personal directiu i directores de projectes (80) i treballadors (1345), sempre contractats amb contractes temporals. (Quan vam visitar un jaciment de Cusco a començaments de juny vam veure grups de treballadors

esperant que els cridessin per donar-los feina, cosa que feia pensar en certa manera en la pel·lícula «On the Waterfront»).

Fins a quin punt aquesta situació és peculiar de l'INC-Cusco comparat amb la resta del sector públic del Perú, és una qüestió que, en canvi, resta oberta. Potser aquesta anomalia es deu en part a la rica situació financera (i a la seva dinàmica en els darrers anys), que permet un significatiu augment del nombre de persones subvencionades (subvenció de feines addicionals, però només en tant que treball contractat).

En qualsevol cas, això sembla plantejar el problema general de la gestió en uns termes molt diferents respecte a la resta del món. Mentre que normalment es tracta d'intentar trobar noves formes de desenvolupament per tal d'incrementar la productivitat del sector públic mitjançant l'externalització, les reformes de govern, els mecanismes incentivadors i altres accions semblants, si no les iniciatives de privatització, aquí la mà d'obra sembla ser «maneja» com mai. En realitat, es podria argumentar que aquesta situació presenta riscos importants pel que fa a l'economia de les relacions laborals, ja que sembla una negació de qualsevol apuntament econòmic de les relacions dels treballadors a llarg termini (*a la Williamson*).

De les 1.326 persones que treballen en l'administració i les operacions, al voltant d'un 10% (152) treballen en la direcció superior i l'equip central, inclosa l'administració. Una part molt petita treballa en la Direcció de Promoció Cultural (30), mentre que un gran nombre (1.085) treballa a la Direcció del Patrimoni Històric (*Patrimonio Histórico*) – podem veure l'esforç que exigeix la preservació del patrimoni en els diferents llocs. És interessant observar que tan sols 186

persones treballen directament al Machu-Picchu (on, a més a més, també hi treballa personal de l'INRENA).

Seguint aquesta descripció, es pot donar una idea del model de negoci de l'INC-Cusco.

- Bàsicament, és una entitat quasi totalment autofinançada, que pot utilitzar els recursos obtinguts dels visitants per cobrir totes les seves despeses: despeses corrents, laborals (si bé per contracte), inversions, etc.
- Des del punt de vista de les subvencions creuades, els llocs més rics (la ciutat inca del Machu-Picchu) subvencionen en gran part tota la preservació, restauració i manteniment de la regió (malgrat alguna contribució dels llocs principals gestionats per l'OFEC).
- Des del punt de vista de la dinàmica, la impressió és que aquest va ser fins a un cert punt un procés imprevist de desenvolupament. En particular, el nou estatus després de la reforma del 2003, l'adopció del nou «Plan Maestro» el 2005, l'establiment de la lògica de l'SNIP a partir del 2003 i amb referència als diversos projectes del «Plan Maestro», tot això unit a l'increment del nombre de visitants –particularment al Machu-Picchu: + 74% des del 2002- ha fet que aquest «model de negoci» fos particularment lucratiu per a totes les parts. Encara que això implica aspectes molt negatius –l'increment de visitants és una de les crítiques que fa la UNESCO-, s'ha fet servir en gran mesura per recuperar tota la zona. Sens dubte, queden riscos, i també externalitats (és a dir, beneficis «donats»

al sector privat en comptes de ser utilitzats per als jaciments i amb finalitats arqueològiques),² que cal solucionar.

Des d'aquest punt de vista, deixant per al futur una investigació més àmplia de l'INC-Cusco com a tal, en la secció següent ens centrarem en el Machu-Picchu i els seus aspectes de gestió. En particular s'analitzaran la qüestió central de la planificació i el paper del «*Plan Maestro*» en l'establiment dels programes.

Gestió del Santuari Històric del Machu-Picchu

La qüestió de la planificació és (o, més aviat, ha esdevingut) essencial per a l'administració del Santuari Històric del Machu-Picchu. Segons la Convenció de la UNESCO de 1972 i la seva guia operativa, el fet d'estar inclòs en la Llista del Patrimoni de la Humanitat implica respectar les mesures de conservació i gestió implementades en aquest lloc. Amb aquesta finalitat, l'adopció d'instruments de gestió i planificació és un requisit fonamental per a tots els llocs declarats patrimoni de la humanitat.

Això no obstant, des del descobriment del Machu-Picchu i fins als últims anys de la dècada de 1990 (és a dir, fins i tot després de la seva institucionalització com a «àrea natural protegida» per part del govern del Perú el 1981 i, posteriorment, com a lloc «Patrimoni de la Humanitat» per la UNESCO el

2 En la nostra experiència directa, vam pagar més de 100\$ pel tren, uns 9\$ pel bus, en comparació amb 45\$ pel tiquet del Machu-Picchu.

1983), només s'han dut a terme intervencions de conservació esporàdiques, sense el marc d'un pla d'acció integrada.

Així, amb el temps la qüestió de la gestió i els mecanismes de planificació per a la preservació del Santuari han arribat a ser la principal preocupació de la UNESCO. Des de 1996, la UNESCO ha examinat l'estat de conservació del Santuari durant diverses sessions. En els informes de la UNESCO sobre l'estat de conservació del Machu-Picchu es fa un èmfasi particular en la urgència que el govern del Perú adopti unes disposicions de gestió adequades i una planificació rectora general per al Santuari.

D'aquesta manera, des de finals dels anys 1990 i en resposta a les preocupacions de la UNESCO, el govern del Perú i les institucions encarregades de la gestió del Santuari s'han anat implicat cada cop més en un important procés de formulació, adopció i implementació d'instruments de gestió específics. Això va marcar el començament d'una cultura de «gestió per plans» al Santuari.

Fins ara, s'han posat en vigor dos plans, el primer per al període 1998-2003, i el segon el 2005 (actualment en vigor). Els dos documents difereixen profundament en estructura, intencions i capacitat efectiva de ser una força impulsora de canvis. Reflecteixen dos punts de vista i dues «visions del món» molt diferents pel que fa a la política cultural per a la protecció i ús del lloc.

«Plan Maestro» 1998-2003

El 1998, sobretot en resposta a les peticions de la UNESCO, el govern del Perú dirigit pel president Fujimori

va produir un primer document de planificació per al SHM (*Plan Maestro del Santuario Histórico de Machupicchu*, 1998). A partir d'aquell moment, cap intervenció ni cap activitat en el Santuari es podia fer de manera aïllada, sinó que s'havia de fer en el marc de l'esmentat Pla Mestre. De manera similar, sempre per recomanació de la UNESCO, una llei del govern de 1999 va establir una Unitat de Gestió (o UGM: *Unidad de Gestión de Machupicchu*) per a la implementació del Pla.

La formulació del nou Pla Mestre va ser duta a terme sota la supervisió de l'INC i l'INRENA per un equip de professionals (format per dos experts en planificació i gestió d'àrees naturals protegides, un arqueòleg i un advocat), amb la contribució de diverses organitzacions governamentals i no governamentals que participaven en dos tallers.

El resultat d'aquest important procés de consultes va ser un document de 337 pàgines articulat en 4 capítols. Si la gestió és una qüestió de dirigir l'atenció, la comprensió dels aspectes i implicacions gestors del Pla implica una reconstrucció d'on i com es va dirigir l'atenció. Per tant, aquí explicarem el contingut i la retòrica de cada secció del Pla.

1) El Santuari Històric del Machu-Picchu

En aquesta part introductòria s'expliquen les raons i la naturalesa del valor extraordinari de l'SHM. A continuació es descriuen els límits, l'extensió i la situació del Santuari i es presenta una primera llista d'objectius.

Pel que fa a la descripció del valor del lloc, el Pla s'inicia amb l'explicació de com els valors culturals i naturals se sobreposen i interactuen i de com els interessos ecològic, històric, arqueològic, religiós i místic són realment

indestriables. És interessant que, a més a més de l'interès científic del lloc, també es deixi clar l'atractiu del lloc per als turistes («*un sitio de interés para científicos*» i «*un destino buscado por turistas de todo el mundo*», p. 5).

Pel que fa als objectius presentats en aquesta secció introductòria, cal observar que:

- estan inspirats explícitament per la legislació nacional sobre «àrees naturals protegides», mentre que no es fa esment de la Convenció de la UNESCO i els seus principis;
- fins a un cert punt, els objectius es veuen afectats per una certa «tendència naturalista»: es presta atenció a la recerca arqueològica i als temes de conservació i a les qüestions de conservació naturalista/paisatgística («objectiu 1: protegir l'entorn natural i paisatgístic, i també el patrimoni arqueològic i cultural», p. 8), però es posa més èmfasi en aquestes últimes qüestions («objectiu 2: «preservar els ecosistemes naturals i seminaturals, i també la flora i fauna natives, tenint cura també de la seva restauració ecològica quan calgui», *ibid.*);
- això no obstant, els aspectes naturalistes i els aspectes culturals i històrics apareixen en realitat com a no separables, ja sia conceptualment, o pel que fa a les accions de conservació (per exemple la flora i la fauna estan relacionades en gran mesura amb la religió; els ecosistemes estan associats a les antigues pràctiques agrícoles inques, etc.);

- el turisme com a vehicle per al desenvolupament socioeconòmic de la regió és un tema central (2 objectius de 7 tracten del tema del turisme sostenible);
- finalment, l'atenció s'adreça als visitants i a la qualitat de la seva experiència cultural/educativa.

2) El Pla Mestre per a l'SHM

En aquesta secció, molt breu, s'ofereix una descripció esquemàtica de les fases i agents implicats en la formulació del Pla Mestre. Cap economista va participar en aquesta fase el 1998, la qual cosa reflecteix també l'absència en el document de qualsevol tipus de projecció econòmica. Realment, resta la impressió d'un pla superficial, fet més aviat de principis i intencions que no pas de plans d'acció reals i concrets, i que delega tota projecció i decisió específiques a la Unitat de Gestió i a un temps futur.

3) Anàlisi DAFO

La tercera secció del Pla Mestre esbossa una anàlisi de dificultats, amenaces, fortaleces i oportunitats (DAFO) de l'SHM.

Malgrat la connotació de manual de gestió estratègica d'aquesta anàlisi, malgrat el to retòric i una mica buit d'algunes parts, i malgrat algunes incoherències,³ és possible

3 P. ex., «bona base institucional pel que fa a experiència i competències», com a fortaleza, i al mateix temps «professionals mal preparats», com una dificultat (p. 22 i 26); o «voluntat i consciència de la necessitat de col·laborar entre institucions diferents», com una fortaleza, i al mateix temps fortes crítiques dels conflictes interinstitucionals existents, entre les dificultats.

en qualsevol cas subratllar allà on es dirigeix principalment l'atenció.

Pel cantó de les dificultats i les amenaces, cal assenyalar que en el Pla es reconeix el problema d'Aguas Calientes i el seu creixement urbà descontrolat i caòtic. Simplement s'esmenta entre altres problemes de manca de planificació rural i urbana i no es presenta com *el* problema central que hi ha aquí (com sí que fa la UNESCO); això no obstant, s'hi presta molta atenció en les seccions següents del Pla. Segons l'anàlisi, les majors dificultats de l'SHM afecten els aspectes organitzatius: manca de coordinació, manca de sistemes de planificació i control, dispersió de la informació, pobres capacitats de gestió, etc.

Pel cantó de les fortaleses i oportunitats, es destaquen bé la visibilitat internacional i la capacitat de generar i atreure recursos.

4) *Estratègia per a la conservació i gestió de l'SHM*

Aquesta és la secció central del Pla Mestre (unes 60 pàgines), on es defineixen les directrius per a les futures accions. S'hi afirma que el Pla Mestre és realment un Pla mestre «estratègic», que implica la declaració d'una «visió» clara per a l'SHM, la formulació d'estratègies, i la definició d'objectius i línies estratègiques relacionades (*lineamientos estratégicos* –objectius més operatius).

La *visió* dels èxits esperats en un termini de 10 anys (1998-2008) s'aclareix mitjançant una llista de 16 resultats esperats que fan referència a aspectes organitzatius (la consecució d'una bona gestió i d'uns sistemes de planificació i control), a l'eficiència (sostenibilitat financera) i a l'eficàcia (objectius de conservació del patrimoni natural i cultural, una oferta d'alta

qualitat als visitants, implicació de la població local: p. 29-32 del Pla).

A continuació ve la presentació de 10 estratègies, cada una desenvolupada en els seus objectius i línies estratègiques específics («*lineamientos*»– objectius més operatius) i, en un cas, metodologia.

Pel que fa a la retòrica, s'ha d'assenyalar que la referència fonamental per a la definició de les estratègies és la ja esmentada legislació nacional sobre àrees naturals protegides. Només es fan referències explícites secundàries als principis internacionals de la UNESCO i la UICN. A més, hom podria esperar aquí un esbós de formes de planificació més concretes i operatives, però les estratègies i els seus objectius resten en un nivell general (més aviat en una declaració d'intencions), sense diferències substancials (només un grau més d'especificació) respecte dels objectius generals de la secció introductòria.

Pel que fa al contingut, es poden fer alguns comentaris. Una de les principals estratègies finalitzades és la creació d'una unitat de gestió (UGM) per al Santuari (estratègia 6). És interessant el fet que només s'esbossen funcions generals per a la UGM («*administración gerencial eficiente i adecuada*», «*[elaborará] un plan operativo de emergencia y planes operativos bianuales*», «*identificará y desarrollará líneas de acción para la recuperación y conservación del Santuario*», p. 82), i es deleguen totes les qüestions d'organització a la discreció de la UGM mateixa, un cop establerta (no es pensa en cap estructura, en cap projecció de necessitats de recursos humans, en cap assignació de recursos). D'altra banda, és aquí on probablement es perd l'oportunitat de prendre una decisió forta sobre l'autoritat unívoca de l'UGM: en comptes d'això,

s'evoca una situació de direcció policèntrica INC-INENA que implica cooperació interinstitucional (encara que els conflictes interinstitucionals i la falta de coordinació s'han assenyalat repetidament com una de les febleses principals de l'SHM). Una solució organitzativa ben feble.

Quant al «desenvolupament i planificació permanents» (estratègia 7), cal assenyalar que –un cop més– totes les referències són als criteris nacionals per a la gestió de les àrees naturals protegides. S'afirma que el concepte de planificació estratègica i de planificació participativa (és a dir, un procés de planificació concertat que inclou tots els agents socials adients), també anomenat «planificació moderna», ha arrelat en la tradició nacional des dels anys 1970 i s'ha estès en els 1990 (p. 83). Per tant, sembla afirmar-se una espècie de mentalitat planificadora que existia abans de la intervenció de la UNESCO (encara que prèviament no hi havia hagut cap intervenció integrada, sistemàtica i planificada en l'àrea natural protegida de l'SHM).

Aguas Calientes és un problema en el Pla Mestre 1998: es dedica tota una estratègia (estratègia 9) a aquesta qüestió. La coincidència del territori de l'SHM amb la jurisdicció del municipi d'Aguas Calientes, el creixement urbà caòtic i no regulat, la imatge negativa per als visitants, la manca de serveis adequats, la pol·lució, els residus sòlids i la contaminació del riu, i el lloc exposat a esllavissades i inundacions, tot això es reconeix com els problemes principals de la zona. Això no obstant, l'estratègia per a Aguas Calientes resta principalment com una declaració de preocupacions i d'intencions genèriques de fer un pla d'usos públics adequat i un pla de desenvolupament urbà. Com, en quin espai de temps, per

qui i amb quins recursos, són qüestions que estan lluny de ser aclarides.

Un important comentari fa referència a l'estratègia de finançament (estratègia 10). En un document de planificació es podria esperar almenys alguna projecció financera esquemàtica per a l'execució de totes les estratègies i objectius declarats; en comptes d'això, només es diu que la planificació financera anual es delegarà a la UGM, amb referència a «l'experiència nacional en aquest tema» (p. 8).

Finalment, l'estratègia 4 (accés al Santuari i altres infraestructures) mereix una atenció particular: trobem l'establiment projectat d'un accés d'helicòpters i d'un sistema de transport amb telefèric juntament amb les estratègies planificades de gestionar els accessos existents a l'SHM per tren, carretera i el camí inca (per als excursionistes), amb l'objectiu general (i genèric) de «compatibilitat de les estructures de transport amb les finalitats de conservació»: un projecte realment absurd, considerant la condició especial del Machu-Picchu com a àrea natural protegida, santuari i lloc que és Patrimoni de la Humanitat! Això responia a raonaments diferents dels de la conservació, protecció i gestió sostenible del lloc, raonaments que més probablement estan lligats a interessos econòmics privats. El fet d'escudar-se darrere els objectius de «facilitar l'accés als visitants» o «esdevenir una atracció per als visitants», i amb línies estratègiques com «rehabilitar plenament els llocs afectats per la construcció de l'estació del telefèric» o «avaluar i supervisar el projecte», no disminueix l'enorme dany mediambiental i la major pressió del flux de visitants que aquests projectes haurien causat. De

tota manera, el projecte mai no es va dur a terme, també a causa de la forta oposició de la comunitat internacional.

«Plan Maestro» 2005

El segon Pla Mestre, 2005, és completament diferent del primer, tant de contingut, com d'estructura i de retòrica. Vuit capítols s'expliquen dins del document de 234: un pla força llarg, que ara comentarem.

1) *Gestión del planeamiento*

Des del començament mateix s'ofereix una breu reconstrucció històrica del lloc, a partir del moment del descobriment. S'adreça una crítica explícita al Pla anterior (1998-2003): la seva inclinació favorable a l'exploració turística, sense cap referència a la naturalesa sagrada de l'àrea i al seu valor com a parc de la biodiversitat; la manca de referències a la definició del nombre màxim de visitants, etc. Basada en els arguments de la UNESCO, una petició explícita d'abandonar la lògica del Pla anterior va portar a proposar una nous supòsits bàsics per al pla. En comptes d'un «enclave turístic», es consideren noves dimensions: el sagrat, el valor cultural i natural, el seu valor per a la «cultura andina» i la identitat nacional, etc. («ecosistema, ecología social, ecología cultural y antropológica») són termes que s'usen difusament). També es fan algunes referències a qüestions d'organització (citant la bibliografia sobre xarxes, ecologia organitzativa i gestió, inclosa la gestió de conflictes).

Pel que fa al contingut, basta que subratllem alguns dels elements principals que aquest capítol d'introducció ja

defineix: una nova idea del desenvolupament; un focus en les «eco»-solucions en una multitud de sentits (cultural, social, antropològic, natural); forta atenció i prioritat als valors professionals de preservació i «puesta en valor» des d'un punt de vista conservacionista; desenvolupament d'investigacions i inversió en recerca, interpretació i el museu. Algunes referències a temes organitzatius reflecteixen la percepció d'una àrea altament diferenciada, amb la necessitat de desenvolupar graus adequats d'integració (dins un punt de vista d'eco-sistema, al qual es fa referència explícita).

Pel que fa a la retòrica, la manera específica en què s'estructuren els arguments mereix la nostra atenció: alguns elements fan que aquest pla sigui diferent del que es troba normalment ja que proposa una interessant barreja de qüestions professionals i de gestió:

- l'incipit històric mostra la voluntat de tornar a connectar el Pla amb les qüestions que estan en el nucli de l'arqueologia en aquesta àrea;
- el distanciament radical respecte al Pla anterior es troba rarament en la planificació formal (de fet, el problema s'enfoca en termes de «salvar Machu-Picchu»: p. 14).
- l'ús de les crítiques de la UNESCO com a forma de legitimar una nova visió és un element crucial, tant pel que fa al contingut com al procés;
- el que no és tan freqüent en un pla escrit per professionals és la referència a temes organitzatius, encara que de vegades recordi un exercici de classe d'uns estudiants de màster (ingenu fins a un cert punt);

- més curiós encara: hi ha un paràgraf específic dedicat a donar certes nocions teòriques sobre la «gestió de conflictes»: potser el redactor era conscient d'un dels problemes amagats de tot el projecte, és a dir, dels conflictes entre diferents institucions que actuen en l'àrea?

2) *Gestión transectorial del patrimonio cultural y natural*

El segon capítol dóna una descripció dels components culturals i naturals de l'SHM, la base legal de la seva preservació com a patrimoni mundial i nacional. I enmig, alguna referència al sistema organitzatiu de l'SHM.

Pel que fa al contingut, el recent desenvolupament de la legislació sobre el patrimoni és interessant en si mateix, i també la connexió amb els canvis internacionals (convenció internacional). S'aclareix el focus regional de la legislació, en unes formes que són similars en altres països de codi romà. Es fa una crida explícita a algun tipus de primacia de l'INC en la *Rectoría Cultural*. També apareix la naturalesa dual de les burocràcies encarregades del patrimoni cultural i natural, i es presenten les bases d'unes relacions gens fàcils, fins i tot conflictives, entre diferents entitats implicades en la gestió de l'SHM.

Pel que fa a la retòrica, hi ha alguns elements interessants a assenyalar:

- Per una banda, a un nivell molt general, una similitud de nocions que es pot trobar en diferents contextos demanaria una investigació ad hoc específica: la noció gens fàcil d'entendre (per a un estudiós anglosaxó) de «*concurrente legislación*», o la noció de «*silencio positivo*»,

es poden trobar en aquesta tradició legal, com, per exemple, en la italiana. En qualsevol cas, hom esperaria una secció molt més curta sobre temes legals en països exteriors a l'àrea del codi romà.

- Més específicament, tots els arguments legals empen de manera compartida nocions que són difícils de traduir en anglès: la retòrica de la «*puesta en valor*» sembla ser acceptada, malgrat l'ambigüitat que la caracteritza. Realment, seria interessant per si mateix investigar sobre la genealogia d'una retòrica similar (com, a pesar de la seva ambigüitat- aquest llenguatge es difon en el temps i l'espai).
- Curiosament, el tema del conflicte encara és evident. Es demana el paper dirigent de l'INC-Cusco –de la *Rectoría cultural*- en el desenvolupament i aplicació del Pla, tot i que sigui dins un procés participatiu entre diferents parts. D'alguna manera es percep la qüestió dels «problemes» que afecten el govern general dels processos de canvi. Una altra qüestió és si es demana un paper dirigent com a argument eficaç: el problema mai esmentat explícitament del municipi d'Aguas Calientes és improbable que quedi afectat per aquesta petició.

3) *El espacio sagrado de Machu-Picchu*

Aquest és un capítol molt dens i professional. Després d'una delimitació/definició de l'«Espai sagrat del Machu-Picchu», es descriuen extensament primer les característiques físiques i naturals de l'HSM (geologia, geodinàmica, biologia) i després es consideren les principals qüestions crítiques

(protecció de l'ecosistema, riscos geodinàmics, desforestació, la pobresa i el seu impacte en el medi, i –molt breument, en tres línies- el problema de la «sobresaturació» de visitants). Es comenten alguns aspectes molt delicats que fan referència als drets legals sobre els jaciments (entre els quals, qüestions relacionades amb el procés de nacionalització, o la seriosa controvèrsia amb la Universitat de Yale: vegeu *National Geographic*, 2009, per a una visió actualitzada).⁴ En segon lloc, s'investiguen les característiques de l'HSM en tant que patrimoni arqueològic, i es descriuen en profunditat els més importants dels 195 artefactes arqueològics del territori, a més a més de la mateixa ciutat inca de Machu-Picchu (*El centro urbano de Patallaqta, Huiñayhuayna, Choquesuysuy, Intipata y otros hitos; Núcleos de vivienda o poblados; Terrazas de cultivo; Obras hidráulicas; Obras viales y caminos; Centros ceremoniales; Contextos funerarios; Canteras y minas*), amb un resum molt detallat sobre la recerca en l'estructura interna de la ciutat inca de Machu-Picchu, els Camins inques, la relació amb el projecte Capac Nan, i el Museu del Machu-Picchu. El que és extremadament crucial és la qüestió de la definició del nombre de visitants de la ciutat inca aquí investigada, que se situa en una capacitat de 2500 visitants diaris. En tercer lloc, s'analitzen extensament els significats del Machu-Picchu i es reexamina lentament tot un segle de recerca arqueològica

4 National Geographic, 2009, «Video: Yale Agrees to Return Machu Picchu Artifacts, Saturday», January 24, <http://news.nationalgeographic.com/news/2007/09/070920-inca-video.html>

i antropològica:⁵ es considera el seu caràcter de «temps-espai andí sagrat», la geografia sagrada del Machu-Picchu i el calendari solar, acabant amb un paràgraf sobre l'anàlisi del Machu-Picchu com una «expressió de l'expansió i afirmació de la civilització andina» (p. 113).

Pel que fa al contingut, la detallada descripció d'aquestes 71 pàgines A4 a un sol espai proporciona una informació extremament valuosa sobre el lloc; informació que en els seus significats específics i substantius a penes es resumeix. A més, apareix clarament la complexitat interna d'aquest lloc, com una mena de «cartera» de centenars de «béns» patrimonials individuals. D'altra banda, també apareix la naturalesa multidimensional dels significats⁶ d'aquest lloc (aquests llocs): naturals, més el patrimoni cultural material i immaterial. El mateix procés de definir el màxim nombre de visitants (2.500, inclosos els guies, més 500 per als Camins inques) mostra una crítica explícita al Pla anterior i marca distàncies entre les decisions antigues i les noves. Però també es reconeix una qüestió crítica: els nombres reals –sobretot a les hores punta– són controlats per la companyia que porta els trens al Machu-Picchu (Peru Rail), privatitzada en l'«era» anterior. Aquest és un altre exemple dels conflictes de la zona, no sols pel que fa als «beneficis de la privatització» –transferir un monopoli

5 Val la pena citar el començament d'aquesta descripció: «Luego, la avalancha de un sobreuso turístico, especialmente desde la segunda década del siglo XX, pretende reducirlo a centro de atracción global, descontextualizado, expropiado de sus significados sagrados, aislado de su población originaria, lo que ocasionaría su colapso luego de unas cuantas décadas de sobreuso y desequilibrio entre lo natural y lo construido» (p. 103).

6 de La Torre M., MacLean M.G.H., 2005, *Heritage Values in Site Management: Four Case Studies*, Getty Publications.

natural molt ric al sector privat, sense controlar ni els preus ni els serveis-, sinó també perquè es perd el control sobre una variable crucial: l'accés i el nombre de visitants. Sigui quin sigui el nombre màxim que es fixi, una multitud de gent que exigeix entrar, fins i tot superant el nombre fixat, serà difícil de resistir. Un altre cop, des del punt de vista de la gestió, el que cal observar és la diferència de plantejaments, és a dir, per una banda, la necessitat de controlar el nombre de visitants i «fer les coses», i, per altra, la capacitat real de fer-ho, donades les condicions organitzatives i institucionals.

Més en general, la impressió és que el Pla s'avança en uns quants anys a allò que està succeint realment, a allò que normalment es comunica als visitants: certament, un tipus de visitant més conscient trauria molt profit de l'establiment d'un centre de visitants que proporcionés la informació adequada abans de la visita. Aquest és un altre suggeriment important que va desenvolupar al començament el projecte 2004 WB. Malauradament, un cop més, l'edifici que seria la solució ideal –just davant de l'entrada del parc- no està disponible, ja que es va externalitzar generosament durant l'era Fujimori.

Pel que fa a la retòrica, les dimensions d'aquest capítol són molt reveladores: l'estil mateix –feina d'un humanista, un professional- és intrigant (amb un ús extens de referències bibliogràfiques, citacions, etc. dins un pla), i estableix un diàleg amb el debat arqueològic. A diferència d'altres experiències –i del Pla anterior mateix-, els professionals semblen tenir moltes ganes de promoure el procés i el contingut del pla, i agafen l'espai necessari (1/3 de tot el document). De fet, aquests primers capítols es podrien facilitar al visitant (almenys al visitant culte) pel seu valor informatiu.

4) Estrategia de gestión territorial del Santuario histórico de Machupicchu en el área regional

El capítol quatre tracta de la qüestió de la planificació territorial i de les connexions entre l'SHM i el seu context, tant en termes positius com negatius. S'investiga la infraestructura del transport, amb una interessant reconstrucció històrica, incloses les condicions econòmiques. S'introdueix després un paràgraf sobre el «subsistema econòmic» que intenta destacar els trets principals del turisme i altres activitats econòmiques locals (agricultura).

Pel que fa al contingut, la rica xarxa de jaciments de la regió de Cusco (per a aquells que els agrada la paraula, un veritable «districte» arqueològic) apareix aquí clarament, i és interessant també per les implicacions potencials des d'un punt de vista organitzatiu (positives i negatives). El contracte de 30 anys pel qual s'externalitza la connexió per tren i també l'accés per bus a la Ciutat inca descriu un exemple de manual de com es privatitzen els monopolis. Els impactes econòmics del desenvolupament del Machu-Picchu s'investiguen a tota la regió, com un factor de desenvolupament de les activitats econòmiques, el turisme, etc. És interessant com es pot veure la percepció de l'estancament del turisme en el període de preparació del Pla. Les relacions amb l'economia local –com, per exemple, pel que respecta als guies turístics d'estil «xerpa»- descriuen l'omnipresència d'aquests impactes.

Pel que fa a la retòrica, el capítol revela una crítica ben documentada (i radical) de les decisions preses en el passat: l'explotació del turisme i tota la lògica de privatització de les rendes del monopoli. El llenguatge mateix està fins a un cert punt antiquat (tot el discurs sobre «subsistemes» reflecteix la

bibliografia sobre gestió dels anys 1970): en qualsevol cas, és interessant trobar un capítol com aquest, que no sol ser un focus d'atenció per als arqueòlegs en altres contextos.

5) *Procesos y tendencias del desarrollo territorial*

Aquí s'ofereix una estructuració de tota la zona, i es distingeix entre nivells diferents (HSM i zona tampó, Valle Sagrado, tota la regió). Es proporciona una anàlisi de tendències de desenvolupament i una avaluació de cada una de les principals àrees de desenvolupament (EOT: «*ejes de ordenamiento territorial*»). Pel que fa al contingut, aquí es poden trobar els elements específics de les àrees de desenvolupament

Pel que fa a la retòrica, hi ha el fet interessant que el nom «Aguas Calientes» ni tan sols s'esmenta: no es fa referència als processos concrets de desenvolupament (caòtic), ni a la crítica a aquest creixement, ni a l'acció que caldria dur a terme.

6) *Visión y lineamientos estratégicos*

Després de 153 pàgines d'anàlisi, la part referent a enfocaments, decisions i estratègies comença amb el capítol

6. Aquesta és la part més de gestió del document. En primer lloc es fa un comentari dels temes principals (p. ex., flora, fauna, aigua, però també, d'una manera més general, gestió del medi, Ciudad Inca, Caminos Inca, etc.) plantejant les qüestions crítiques i les solucions bàsiques. Es fa explícita la visió subjacent del Pla.⁷ Després es defineixen alguns elements tècnics: horitzó temporal, usos, directrius, metes. Finalment, després d'una digressió sobre els impactes en diferents àrees, es fan constar les estratègies seleccionades («*lineamentos estratégicos*») i després es descriuen en detall.

Pel que fa al contingut, la distància radical respecte al Pla anterior és subratllada amb la introducció de la nova visió: de l'explotació del turisme a la recuperació del valor sagrat («*puesta en valor*»), dins una simbiosi de significats culturals i naturals.

Sobre els detalls tècnics de la planificació, l'horitzó temporal no es defineix clarament. Encara que s'esmenten períodes de curt termini, mitjà termini i llarg termini, l'horitzó temporal del pla mai es declara explícitament (i aquesta és una ambigüitat que trobem també en les converses personals). Se subratlla el valor del pla com a instrument de gestió, consens i integració, i com a part de la «cosmovisió andina i amazònica».

7 «El SHM es un área natural-cultural protegida por el Estado, lugar de acceso al espacio-tiempo andino sagrado, de identidad sociocultural regional y nacional, eje de la red de parques arqueológicos y conformante del sistema nacional de áreas naturales protegidas, centro dinámico del desarrollo sostenible local, regional y nacional, de sabidurías y de conocimientos en la gestión territorial andina, con una gestión transectorial basada en los valores de conservación patrimonial y de la diversidad biológica, con rectoría y tutela cultural, con competencias definidas y sustentabilidad financiera, y participación de los actores sociales» (p. 158).

Seguint la declaració de directrius bàsiques, es «deriven de la visió» sis *objectius de desenvolupament* (OD: *Objetivos de Desarrollo*), referents a Autenticitat i Conservació («*Puesta en valor y conservación del Patrimonio Cultural; Conservación y manejo de la Biodiversidad; Desarrollo armónico del HSM, sus UTP y ZA*»); Territorialitat i usos públics («*Gestión Territorial Sostenible; Gestión Turística-Cultural compatible con el HSM*»); i gestió («*Gestión acorde con el carácter del HSM*»). Així, els aspectes multidimensionals d'un lloc similar es tenen en compte simultàniament, donant prioritat a la protecció i la conservació, dins una visió professional. Els trenta-quatre *Objectius estratègics* derivats de les sis OD proporcionen un programa molt detallat i dens per al futur.

Menys clara, al nostre parer, és la llista de més «*lineamentos estratègics*» (LE) que afegeix una certa ambigüïtat i redundància a l'anterior: en qualsevol cas, és interessant el fet que, mentre que els Objectius Estratègics tenen una clara relació amb els objectius de desenvolupament i la visió, aquesta es perd en part amb l'estranya categoria de «*Lineamentos estratègics*», que després s'analitzen en gairebé 30 pàgines. Curiosament, en les pàgines següents el Pla tornarà a la noció d'objectius estratègics, oblidant els LEs.

Pel que fa a la retòrica, aquesta part del Pla és la més propera als corrents principals actuals de les tècniques de gestió, però amb el seu propi patetisme professional. Més que una aplicació mecànica i estàndard de l'anàlisi DAFO (o d'un exercici de gestió, com el del British Museum el 1996: Zan, 2006),⁸ aquí s'ofereix una anàlisi més adaptada de problemes

8 Zan, L., 2006, *Managerial rhetoric and arts organizations*, Palgrave-Macmillan

i solucions bàsiques. Romanen alguns dubtes sobre les estratègies d'argumentació quan es refereixen als «*lineamentos estratégicos*», ja que manquen connexions amb els objectius establerts més amunt i amb els recursos assignats després. A més a més –un dels problemes recurrents quan s'enumeren massa objectius- els dotze «*lineamentos*» tenen una importància diferent (només set obtindran recursos més endavant en el Pla, i especialment dos d'ells: *LE2. Puesta en valor de los sitios principales del HSM y acondicionamiento del Camino Inca como Itinerario Cultural*; *LE4. Culminar y monitorear la delimitación, inventario, categorización y titularidad de derechos reales del HSM*); això no obstant, no s'explicita cap categoria clara ni cap prioritat.

També des del punt de vista de la retòrica, l'absència de qualsevol referència al problema d'Aguas Calientes és en aquest punt sorprenent.

7) Secuencia para la ejecución del plan y programas y proyectos de inversión

Aquest és un capítol crucial, en el qual es proporciona una escala temporal d'implementació i una breu però incisiva anàlisi de la sostenibilitat financera del pla en conjunt. Això va seguit d'una llista de programes i projectes derivada del pas anterior. Finalment es defineix la llista de projectes d'inversió, amb detalls de les despeses i calendari

Pel que fa al contingut, el calendari defineix quatre fases (l'última per a 6-10 anys) d'una manera més aviat descriptiva, no lligada a referències més detallades a programes o projectes: el «calendari» aquí és ambigu, difícil de definir acuradament. L'anàlisi de sostenibilitat en terminis molt curts acaba amb

una constatació important: bàsicament, no hi ha restriccions severes per als projectes d'inversió, i tot el pla s'autofinançarà, a partir dels ingressos per visitants:

Tot el pla d'inversions –amb tots els detalls entre programes, subprogrames, projectes i subprojectes– és realment escandalós, tant pel que fa a les dimensions com a l'esforç necessari (pensar-lo, escriure'l, llegir-lo, però sobretot dur-lo a la pràctica!). En total, s'identifiquen, descriuen, quantifiquen i planifiquen projectes per valor de 315 milions de soles (95 milions de dòlars), a partir d'una enorme feina d'anàlisi, disseny de projectes, etc. Un pla d'inversions immens, detallat i estructurat, totalment autofinançat: això és una circumstància força inhabitual en el patrimoni, a tot el món, que aquí fa possible l'economia interna d'un dels jaciments més rics del món.

Pel que fa a la retòrica, pocs elements mereixen un comentari. En primer lloc, l'anàlisi d'idoneïtat es fa en quasi cinc línies: no calen elegants aplicacions d'economia d'empresa en aquest cas! D'altra banda, no sembla haver-hi cap restricció especial en comparació amb les possibles inversions, amb una situació totalment inhabitual en la qual no hi cap conflicte greu entre inversions alternatives, que aquí simplement semblen estar ordenades en el temps.

En segon lloc, a pesar de la coherència en conjunt d'aquesta part en ella mateixa i en relació amb les anàlisis professionals prèvies dels llocs i els seus problemes, es poden observar dos aspectes que es probable que creïn confusió –o almenys podrien haver ajudat a dirigir millor l'atenció– en aquest capítol:

- El pla d'inversions es refereix a una entitat «virtual» més que a una organització específica: és la quantitat de diners (i projectes) que s'han de gestionar a l'HSM, sense l'existència de cap entitat institucional «SHM» com a tal. De fet, el pla ha de definir fonts (i accions) que haurien de proporcionar diverses entitats: INC, INRENA, el Banc Mundial, el govern local, etc. La fragmentació institucional intrínseca del sistema administratiu del Perú i la necessitat de dirigir el conjunt com –realment– un conjunt (el que en termes de gestió s'anomenaria una estructura de govern unitària) donaran lloc a un diàleg molt conflictiu i ambigu amb la UNESCO i el Banc Mundial sobre el paper de la *Unitat de Gestió del Machu-Picchu* (UGM, *Unidad de Gestión de Machupicchu*).
- Al pla d'inversions en si mateix (i de fet a tots els capítols previs sobre estratègies, objectius, etc.) sembla que li manca fins a un cert punt una noció de prioritat, almenys pel que fa a dirigir l'atenció. Mirant els números, i considerant només les inversions que l'INC-Cusco té al seu càrrec, es podria argüir que hi ha bàsicament dos projectes principals (subprograma 02, projecte 01 i 02) d'al voltant de 35/45 milions de soles; la resta són sens dubte projectes importants pel que fa al contingut, però molt més rutinaris des del punt de vista de la gestió d'un projecte (entre 6-3 milions de soles o menys). També, pel que fa al calendari, podríem considerar l'horitzó temporal amagat del pla d'inversions: un o dos anys per arrencar, seguits per uns quatre anys de nivell «normal» de despeses, que

llavors deixen un paper d'inversions molt marginal per als últims cinc anys. En aquest sentit, en termes substantius, el pla sembla més un pla de cinc anys que de deu.

8) *Gestión del Plan Maestro del SHMP*

L'últim capítol tracta de diverses condicions organitzatives necessàries per a la millor implementació del pla. S'afirma explícitament la necessitat de canviar el model de gestió, i després s'investiga què cal fer per millorar l'UGM, la qual cosa té un impacte en les relacions INC-INRENA, i el «*fortalecimiento institucional*» de diverses entitats.

Pel que fa al contingut, es podria argumentar que almenys es tracta la qüestió de «donar poder» a la gestió unitària de l'SHM: és discutible si la solució és adequada per a superar la fragmentació institucional. És interessant que també es planteja la necessitat de donar poder a la mateixa INC-Cusco.

Pel que fa a la retòrica, en general el llenguatge utilitzat en aquest capítol es dirigeix més als procediments que a qüestions substantives i, per tant, és lleugerament més abstracte, més «general». En qualsevol cas, Aguas Calientes continua sense aparèixer a la imatge: potser és la feblesa més gran (podríem dir: l'única feblesa greu) del Pla, per no dir una mena de «fantasma».

Discussió

Canvis de plans

Si la gestió és principalment una qüestió de dirigir l'atenció, l'anàlisi dels dos Plans Mestres és una ocasió única

per estudiar on s'ha dirigit l'atenció en el Machu-Picchu al llarg del temps, és a dir, com és gestionat un lloc complex com el Machu-Picchu i com han canviat amb el temps les pràctiques i els discursos sobre la gestió.

En resum, revisarem i compararem alguns dels aspectes més destacats de cada Pla per tal de captar els canvis produïts en la gestió del Machu-Picchu i potser en la cultura de gestió i organització subjacent..

a) Resum del «Plan Maestro» 1998

- Origen: el «*Plan Maestro*» 1998 es va originar per una exigència de la UNESCO, obligada per les pressions de la comunitat internacional i duta a terme per un petit grup de treball sota la supervisió de l'INC i especialment de l'INRENA en nom del govern del Perú.
- Horitzó temporal: se suposava que havia de ser un pla de gran abast temporal (10 anys), però va fracassar definitivament el 2003.
- Estructura: de 330 pàgines, 90 (menys del 30% del Pla) estan dedicades al document de planificació, i 240 a diversos annexos descriptius. Però, fins i tot en les 90 pàgines del document de planificació, hi ha molt poc que tingui a veure amb la veritable planificació: les seccions 1, 2 i 3 són totes, de diferents maneres, seccions descriptives, més que de planificació, i la secció 4 és una llista d'intencions planificadores que resten en un nivell molt general.

- Estil i retòrica: és un document descriptiu (de fet, força genèric i superficial) i analític; és ple de «retòrica d'objectius» i de les típiques característiques formals de la planificació i del típic argot (comença amb una declaració d'objectius en la primera secció, continua amb una anàlisi DAFO, i després amb una cascada de: visió general de 10 anys → estratègies → objectius específics → «línies estratègiques»). També és ple de «retòrica de la sostenibilitat», amb un estira-i-arronsa contínuament reivindicat entre l'explotació turística i el respecte als objectius de conservació del lloc.
- Contingut: el Pla destaca problemes i febleses que afecten l'HSM, i també els seus recursos competitiu, però no té cap projecte estratègic ni d'organització (no s'esbossa de cap manera cap projecció de temps/recursos/accions, no es pren cap decisió concreta sobre com es coordinarien i controlarien les activitats). Probablement, l'única contribució concreta pel que fa a aspectes organitzatius és la petició que s'estableixi una Unitat de Gestió (UGM), però no dona cap projecte d'organització ni un model provisional d'assignació de recursos per a la realització i direcció de la unitat. A més, és sorprenent que en un Pla força genèric que no tracta de continguts concrets, els únics projectes que reben un nivell de concreció i especificitat elevat impliquen les infraestructures que donen accés al Santuari (particularment, els projectes de l'helicòpter i el telefèric, a més a més del tren, les carreteres i els accessos al Camí inca).

- Dirigir l'atenció. Es presta atenció preferent a (a) el concepte d'àrea natural protegida i la legislació i principis que s'hi relacionen (derivats de la tradició peruana, abans de la intervenció de la UNESCO a l'HSM); (b) les qüestions del desenvolupament social i econòmic (i la importància de l'explotació turística «sostenible»); (c) les qüestions de la regulació del desenvolupament urbà i territorial (inclòs el problema d'Aguas Calientes). En canvi, es presta menys atenció a (i) la Convenció de la UNESCO i el seus principis; (ii) la conservació i restauració del patrimoni arqueològic *per se*, a part del seu valor com a component del medi que l'envolta (no està clar si aquesta «tendència naturalista» és deguda a una major influència de l'INRENA en la definició del Pla o si més aviat deriva d'una concepció andina del caràcter indissoluble dels aspectes naturals i històrico-culturals); (iii) la conservació i la recerca en general; (iv) les solucions de gestió: el Pla aïlla conceptualment diversos problemes interinstitucionals i administratius, però es queda molt curt a l'hora de suggerir solucions i línies d'acció.

b) Resum del «Plan Maestro» 2005

- Origen: el Pla es va originar en el fracàs del pla anterior i de l'UGM, i en un context de fortes crítiques i insistència de la UNESCO perquè s'adoptés un pla de gestió nou – i millor-. D'altra banda, es va formular en un context polític i administratiu diferent (és a dir, en un període de transformació del sector públic

després de l'era Fujimori, que anava cap a una nova cultura de transparència, planificació i control dels recursos i les accions). El procés de formulació responia a un raonament de planificació participativa, que implicava un gran i heterogeni equip de professionals i representants.

- Horitzó temporal: aquest Plan també vol ser un pla a llarg termini (10 anys) i actualment s'està portant a terme. Tanmateix, el que succeeix és una definició incremental del pla: s'estableixen objectius i estratègies generals, però el detall de les activitats i despeses planificades disminueix gradualment a termini mitjà i llarg, d'acord amb un enfocament incremental del desenvolupament de l'estratègia.
- Estructura i contingut: el Plan s'articula en 8 capítols (234 pàgines + annexos), dels quals els capítols 1-5 (1/3 del document) són sobre la reconstrucció del context cultural, històric, polític i legislatiu del Machu-Picchu, mentre que només més endavant –i basant-se en aquesta primera part– els capítols 6-8 tracten de la definició d'una visió, d'establir objectius i formular estratègies.
- Estil i retòrica: el document alterna l'enfocament humanista de la primera part amb els discursos de gestió més corrents a la segona part. Aquest canvi d'estil reflecteix els diferents objectius dels dos components del Plan: (a) descriure en profunditat i comprendre l'essència interior i la complexitat del lloc (la seva naturalesa cultural i natural, però també sagrada; la seva cultura passada però també vivent; la interrelació entre diferents interessos i poders, etc.); (b)

establir els objectius i estratègies i planificar les accions, els recursos i el calendari per assolir-los, per tal de «fer les coses». En qualsevol cas, dins del pla té lloc un tipus de diàleg entre aquestes dues dimensions.

- Dirigir l'atenció. En aquest pla es presta atenció preferent a (a) la dimensió arqueològica/professional; (b) el realç del valor sagrat del lloc, al costat del valor cultural i natural reconegut internacionalment; (b) el marc normatiu de la UNESCO, a més de la legislació nacional; (c) qüestions organitzatives i, en particular, la coordinació interinstitucional. Es presta menys atenció a qüestions relatives a l'explotació turística i al valor econòmic del lloc. És interessant constatar que no es presta gens d'atenció al problema d'Agua Calientes.

c) Comparació dels Plans

Han canviat moltes coses al llarg dels anys. A més a més –i potser en part també a causa- dels macrocanvis en el context cultural i polític (la fi d'una era dominada per la corrupció i el començament del procés de «modernització» de l'Estat), el paper del Pla sembla haver-se transformat profundament. El canvi va de l'ús del Pla com a requisit burocràtic o polític al seu ús com a instrument de gestió, és a dir, com a eina per a dirigir l'atenció, establir prioritats, i coordinar regulant el corrent d'accions i decisions, donant-los una estructura, un ordre.

La importància atribuïda al Pla ha canviat: és significatiu a aquest respecte la quantitat de persones i tot el procés organitzatiu que van portar a la formulació del segon Pla, mentre que el 1998 el Plan Maestro va ser imposat per la

UNESCO i realitzat de dalt a baix per un petit equip de quatre assessors externs amb escassa participació dels professionals de les institucions que gestionen el lloc.

En la seva estructura, contingut i retòrica, el «*Plan Maestro*» 1998 presenta característiques típiques dels documents formals de planificació estratègica. El mateix es pot dir del «*Plan Maestro*» 2005, però en aquest cas la part de planificació formal/establiment d'objectius no deriva d'una anàlisi estàtica, històrica i contextual (l'anàlisi convencional de la distància que hi ha entre una situació existent i una situació ideal/objectiu, des del punt de vista de l'adequació entre els recursos interns i els requisits externs). Al contrari, tant el medi extern com el Santuari mateix es presenten a través d'una reconstrucció històrica i cultural de les diferents justificacions de l'acció i els diferents interessos i conflictes implicats. Per tant, en aquest cas el Pla sembla ser un lloc de programació d'accions i decisions (els tres últims capítols), però partint de la base d'una comprensió profunda i prèvia del significat i les especificitats històrics, contextuals i resultants de processos d'un lloc (els cinc primers capítols).

El «*Plan Maestro*» 1998 sembla un «exercici retòric» més que un veritable pla de gestió. En realitat, les crítiques provinents de la comunitat internacional (UNESCO i Icomos) han estat molt severes pel que fa al caràcter genèric i a la manca de caràcter operatiu del Pla, amb la queixa, també, que el contingut de planificació estratègica del document amaga estratègies i objectius implícits (en particular, interessos especulatiu i polítics respecte a l'explotació dels fluxos turístics: p. ex., el projecte del telefèric).

Comparat amb el primer, el «*Plan Maestro*» 2005 es pot considerar una eina de gestió operativa, atès que –malgrat algunes inconsistències– en les seves taules detallades la jerarquia d'objectius, estratègies i projectes específics va unida al calendari, l'assignació de recursos i la indicació de la font de finançament a cada nivell. A més a més, com vam observar directament en el lloc, el «*Plan Maestro*» 2005 és una referència important en la pràctica quotidiana del personal administratiu i també professional de l'HSM (arqueòlegs, arquitectes, antropòlegs, etc.). El Pla és àmpliament utilitzat com a marc a través del qual organitzen les seves activitats, es coordinen amb altres processos i al mateix temps donen sentit a les seves contribucions en una base lògica d'acció integrada.

Tanmateix, comparat amb situacions més generals, un interessant element caracteritza el Pla del 2005. El paper de la comptabilitat en aquesta imatge es veu estrany, per no dir paradoxal. Tot el desenvolupament de l'SNIP, com hem vist, dóna uns significats gens objectius a perspectives normals dins de l'informe financer de l'entitat individual (INC-Cusco). S'introdueixen pràctiques especulatives, i també ho són les formes de responsabilitat en el nivell de projectes, en detriment de la transparència en el nivell de la informació normal sobre la comptabilitat. De fet, les dades presentades en aquest article no poden haver estat produïdes per un analista extern: i el Banc Mundial mateix, durant el projecte de la recuperació de Vilcanota, no coneixia una informació similar. En aquest sentit, la lluita contra la corrupció té un impacte molt inusual en reduir la transparència dels informes financers normals.

Plans i canvi real: una qüestió difícil d'avaluar

Atesa la nostra formació com a especialistes en gestió, ens interessa particularment entendre com intervenen els plans en el context de canvi en l'HSM, com un element en l'evolució del discurs sobre la gestió de tota l'àrea (el «*manejo*»). Com mostra bastant clarament l'anàlisi anterior, hi ha hagut dos plans, i han estat radicalment diferents tant de contingut com de retòrica. A més, aquests plans han estat el *locus* organitzatiu on s'han articulats, presentats i patrocinats diferents discursos.

Com és habitual en la gestió, la qüestió és fins a quin punt els plans (d'una manera o d'una altra) han tingut algun efecte; en aquest cas, com diferents plans poden fer possible el canvi. Si el segon és radicalment diferent del primer, el que importa és si la realitat del Machu-Picchu és ara diferent d'abans.

En analitzar els impactes reals, aquí es planteja una primera qüestió de recerca. En principi, el fet de no enfocar eficaçment les qüestions crucials pot explicar per ell mateix l'impacte relativament modest del Pla comparat amb allò que se'n podria esperar. Tres elements diferents poden interferir en aquest nivell pel que fa a fer possible el canvi o no (centrant-nos en particular en els canvis promoguts pel Pla del 2005 en comparació amb l'anterior).

En primer lloc, hi ha la qüestió de la consistència interna del pla. Tot i que la major part del Pla del 2005 té en compte clarament (sovint explícitament) els suggeriments i advertències de la comunitat internacional, hi ha dos elements que representen certs punts febles, per no dir, almenys, incoherències, en la imatge general que ofereix el pla:

- la total falta de referència al tema d'Agua Calientes: una de les preocupacions principals de la UNESCO a penes s'esmenta, i la qüestió de la planificació urbana

- no es planteja adequadament. Sobre una qüestió crucial, el pla no diu res;
- la generosa actitud a l'hora de definir el nombre màxim de visitants per dia, 2.500: un nombre criticat en ell mateix que pot portar a una capacitat anual de 912.500 visitants («*Plan Maestro*» 2005: p. 96), és a dir, una projecció més gran que les xifres reals en aquests darrers anys, fins i tot considerant que es van doblar a partir del 2004. El control real d'aquesta norma és també bastant discutible.

Un nombre tal de visitants és més que problemàtic en relació al suposat èmfasi en el significat espiritual del lloc (és difícil gaudir del valor sagrat mentre et veus obligat a no aturar-te més de deu minuts a qualsevol lloc a fi de no entorpir el trànsit). Des d'un punt de vista més general, tal explotació massiva sembla incompatible amb l'alta qualitat i l'intens tipus de gaudi del lloc.

En segon lloc, hi ha la qüestió de la naturalesa de «procés» del pla. El pla no és un acte en ell mateix: dirigeix l'atenció, mobilitza recursos i accions. Tot això vol temps. Aquí en particular, tot el procés de planificació va necessitar temps per preparar detalls per als projectes («*inversiones*») —d'acord amb els procediments de l'SNIP- i després obtenir permisos, començar les operacions, etc. La majoria de les inversions activades pel pla encara s'estan negociant (en realitat, n'hi ha poques que s'estiguin portant a terme). Això és un fet natural, i fins i tot el pla més bo, en dirigir l'atenció de les persones de dins l'organització, semblaria (encara) que té poc impacte en un observador extern (per exemple, el visitant).

En tercer lloc, el millor pla, executat en els terminis previstos, podria tenir poc impacte segons quines fossin les reaccions d'altres agents, amb altres interessos i opinions. Més explícitament, els interessos creats de la zona i/o la conducta il·legal podrien resistir-se eficaçment al canvi promogut pel pla (interessos econòmics per l'explotació del turisme a Aguas Calientes; guies il·legals; menyspreu de les normes dins el parc, etc.). Gestionar interessos creats i conductes il·legals és realment una qüestió delicada!

Els impulsors del canvi

Per comprendre el canvi cal cartografiar els elements més importants que impulsen el procés en general. Aquí, més que en altres llocs, l'acció dels agents interns en els canvis que afecten el «*manejo*» de l'HRS està profundament vinculat amb dinàmiques i fenòmens externs més generals: la transformació del sistema polític nacional peruà i el paper de la comunitat internacional són alguns dels factors més importants.

- La transformació a nivell nacional té aquí un paper crucial: el nou ambient després del període Fujimori; l'atenció als temes arqueològics dispensada per l'anterior primera dama (que va patrocinar tot el projecte de Qapaq Nan); tota la reestructuració dels procediments de despesa pública; la descentralització en general i l'autonomia de l'INC-Cusco en particular; l'SNIP, etc. Seria difícil entendre què està passant (què ha passat en els últims anys) al Machu-Picchu sense entendre el profund canvi produït en el seu context. Això proporciona un altre exemple d'un

element crucial en la transformació del patrimoni: els canvis en les qüestions professionals –en la gestió dels jaciments arqueològics- estan profundament entrelaçats amb trajectòries més generals de canvi en un nivell administratiu general. Demanen excuses al lector: però comprendre el canvi és complex; i comprendre les especificitats i trajectòries del canvi de sistemes administratius és increïblement complex, però també és una necessitat quan parlem sobre el canvi en entitats patrimonials.

- La comunitat internacional (l'«opinió pública» en general, o més en particular el paper d'agències internacionals com la UNESCO i el Banc Mundial) també ha jugat un paper central. Curiosament, aquest impacte ha tingut lloc en nivells diferents, cosa que pot ser interessant veure separatament. En primer lloc, hi ha un impacte global pel que fa a les directrius de política general (que exigeix una actitud més conservacionista/ecològica en conjunt). En segon lloc, hi ha un impacte en el nivell substantiu referent a les solucions específiques (p. ex. lluitar contra la idea del telefèric). En tercer lloc, hi ha un paper pel que fa a les metodologies que s'utilitzen i transfereixen. Per als dos primers aspectes, la UNESCO realment semblava haver jugat el paper de donar suport a les opinions professionals, que haurien estat particularment febles en absència d'aquest paper legitimador. La veritat és que la majoria dels arqueòlegs que hem conegut i amb els quals hem parlat estaven totalment d'acord amb el que la UNESCO demanava/imposava. En un

cert sentit, la UNESCO mateixa sembla haver actuat donant «veu» a una visió de tot el lloc basada en els valors de l'arqueologia, amb formes d'apropiació local (l'anomenada «visió andina» o «racionalitat andina»). En qualsevol cas, va actuar com un suport per a la recuperació d'una visió professional. D'altra banda, la transferència de tecnologies de planificació no va ser un simple procés estàndard: la manera en què s'estructura el pla i la seva retòrica (per exemple la manca d'una anàlisi DAFO «normal» a favor d'una anàlisi més substantiva de qüestions específiques), com hem vist, es pot veure com una manera original en què les dimensions professional i gestora sostenen un diàleg.

Potser es pot subratllar una altra qüestió. No solament els arqueòlegs del Machu-Picchu (i Cusco) estan a favor de la UNESCO, sinó que tots semblen tenir confiança en el *Plan Maestro* 2005. A totes les reunions que vam assistir, la gent venia amb el seu exemplar del Plan i s'hi referia constantment: una mena de símbol d'«orgull arqueològic», recuperat després de l'explotació comercial del lloc durant l'era Fujimori. Respecte a la premsa, i a la manera en què la aquesta es refereix als punts de vista de la UNESCO, valdria la pena fer un reconeixement més detallat de les diferències de comportament/actitud. El que falta és una avaluació més específica de les responsabilitats i les realitzacions: l'HSM, amb tots els seus problemes, no es pot dir que estigui «mal gestionat». Els problemes i responsabilitats estan relacionats amb la fragmentació institucional (és a dir, l'autoritat d'Agua Calientes dins l'àrea protegida; l'actitud inconsistent de les

agències de turisme –i del ministeri?-, que encara pretenen maximitzar els fluxos i els ingressos).

Això no és tan sols una qüestió de reconèixer els esforços d'aquells que lluiten «amb» una crida internacional a la preservació (encara que trobar amics i enemics, i reconèixer els esforços dels primers i les responsabilitats dels segons, també té un paper crucial en la motivació de la gent i la mobilització d'accions): és també una qüestió de plantejar les qüestions principals quan hauria calgut un enfocament més clar i més conscient des del mateix començament. Tota l'ambigüitat de l'UGM (la unitat de gestió) –i el malentès entre la petició d'una estructura de govern unitària *versus* la solució d'una entitat de mera coordinació sense poder directe ni pressupost-hauria estat diferent en presència d'un esforç més radical per superar la fragmentació institucional.

Observacions finals

Es poden fer uns quants comentaris addicionals a l'estudi del Machu-Picchu com a observacions finals generals. En primer lloc, d'aquest relat es desprèn clarament la naturalesa socialment construïda d'un jaciment arqueològic. Els significats⁹ –i sobretot les prioritats i la jerarquització dels diversos significats- són molt diferents en les dues «eres» (Fujimori i post-Fujimori). O, dit d'una altra manera, els significats associats a un lloc com aquest no es poden donar per descomptats ni considerar que vénen donats. La legitimació

9 de La Torre M., MacLean M.G.H., 2005, *Heritage Values in Site Management: Four Case Studies*, Getty Publications.

de les opinions més properes als valors internacionals de la professió –o més compatibles amb aquests- és una tasca crucial de les agències internacionals en aquest delicat i problemàtic procés de creació de sentit.

En segon lloc, apareix clarament la incrustació de la gestió del patrimoni en la dinàmica del sector públic. És impossible parlar de la gestió del Machu-Picchu si això no va precedir d'una immensa introducció, que és essencial per a poder entendre el context (estructura i canvis en la burocràcia i el seu disseny intern, qüestions de recursos humans, SNIP, etc.). Sense aquesta immensa introducció, qualsevol comentari sobre les dades (per exemple, persones, inversions, realitzacions) no només estaria mancat de context, sinó que en gran part induiria a error.

En tercer lloc, més que l'aplicació simplista d'eines de gestió a camps específics –com ara «gestió de jaciments» o «gestió de museus»-, el que apareix és la complexitat interior de qualsevol discurs sobre el «*manejo*» en si mateix. No hi ha dreceres per poder comprendre la complexitat de la gestió d'entitats similars, la direcció i impacte reals dels processos de canvi, els mèrits i faltes dels diferents grups d'agents implicats. L'enfocament del context i del procés exigeix un ús acurat del coneixement dels estudis de gestió.

En quart lloc, la història del Machu-Picchu tendeix a donar un paper central a la qüestió del disseny institucional, com fan moltes altres entitats sobre les quals hem treballat (el British Museum, Pompeia, museus d'Itàlia gestionats per autoritats locals, el Patrimoni de Malta, els museus xinesos, etc.). Aquí hi ha una qüestió molt problemàtica que afecta la idea mateixa d'estructura de govern, que la majoria de nosaltres solem

treure d'un fons de teoria de l'organització (d'una manera més o menys sofisticada i coherent):

- El concepte subjacent d'«entitat» en si mateix, d'organitzacions que són en elles mateixes responsables i autònomes, i que per tant han de retre comptes, encara és aliè a la majoria de les burocràcies públiques (no tan sols en països en desenvolupament, sinó també en les burocràcies continentals, com, per exemple, Itàlia i la majoria dels seus museus i jaciments arqueològics).
- El supòsit subjacent que –malgrat diferències de velocitat i de ritme– la tendència és un canvi vers uns límits organitzatius més ben definits d'unitats operatives individuals («entitats») es pot considerar realment discutible, d'acord amb la nostra recerca. Resta el dubte que ni Machu-Picchu, ni Pompeia, ni moltes altres organitzacions del sector del patrimoni cultural dins cossos públics semblen disposats a avançar seriosament en aquesta direcció.
- En qualsevol cas, per evitar malentesos i conflictes molt costosos és necessari entendre el procés summament difícil de canvi de branques parcials del sector públic –com ara museus i jaciments inclosos en cossos administratius més amplis–. La *Unidad de Gestión* suggerida per la UNESCO (i després pel Banc Mundial) és realment una d'aquestes solucions institucionals febles, comparat amb el que es fa servir en altres llocs en contextos similars. Per exemple, en finançar la recuperació del centre històric de Quito, el *Banco Interamericano de Desarrollo* va imposar

l'establiment d'una agència pública de llei privada amb la qual es duïen a terme totes les transaccions i decisions, evitant així la fragmentació institucional, típica del sector públic (a l'Equador i a altres llocs).

En cinquè lloc, el Machu-Picchu és un jaciment arqueològic extraordinàriament ric, diferent de la majoria de museus i jaciments del món (potser un dels més rics, on el visitant gasta almenys 150\$ per dia). Curiosament, també es poden trobar greus problemes en la gestió del lloc en aquesta situació de riquesa: problemes per definir el significat i el concepte del lloc, com, per exemple, entre l'explotació comercial i el fonament de la protecció; problemes per definir papers i tasques dels agents privats i públics; problemes per trobar una possible «tercera via» entre el radicalisme del programa neoliberal (i els excessos de privatització dels anys 1990) i les dificultats per fer el sector públic més eficaç, eficient i responsable.

A diferència de la majoria de dinàmiques del sector públic i de reformes de l'NPM, aquí la privatització i l'externalització de serveis han anat massa lluny, i existeix el problema de recuperar una burocràcia (weberiana?). Irònicament, fins i tot en un context tan anòmalament ric, la qüestió de l'establiment institucional, de les normes administratives i, sobretot, la qüestió de la gestió, esdevenen crucials.

Agraïments

Diverses persones han estat fonamentals per poder completar aquest treball. En particular, voldríem donar les gràcies a Jorge Zegarra Balcazar, Director de INC-Cusco,

Fernando Astete, Director del Santuari Històric del Machu-Pichu, Jorge Prado Tisoc, Director de l'Oficina de Cooperació Internacional de l'INC-Cusco, i tot el personal de l'INC-Cusco i l'SHM per la seva acollida i per proporcionar-nos abundant documentació sobre la institució durant les nostres visites de camp i per les entrevistes que ens van concedir. Moltes gràcies també a Roberto Chávez pels seus inestimables suggeriments per a la nostra recerca.

Managing Machu Picchu: institutional changes, achievements and open issues

Luca Zan
Maria Lusiani

Introduction

Much has been said and written about Machu Picchu from many different perspectives. Machu Picchu and its sensational discovery in 1911 by Bingham; Machu Picchu as one of the most enigmatic ancient sites in the world; the entry of Machu Picchu in UNESCO World Heritage in 1983 and, more recently, Machu Picchu nominated as the Seventh Wonder of the World. Furthermore: Machu Picchu torn between the tourist boom and the exploitation of a site; Machu Picchu torn between the protection of priceless heritage and speculative economic interests, related to tourism activities; Machu Picchu to be inserted in the black list of heritage sites at risk, etc.

What we want to address in this conference is the managerial dimension of Machu Picchu and its continuity and change in the last decades. We are interested in unravelling the knotty situation of managing a site that is

highly visible, highly profitable, highly discussed, at the crossroads of multiple convergent and often conflicting interests, and we will be doing so by reading the situation from an organizational and administrative perspective.

From this point of view, Machu Picchu represents a particularly insightful case in the whole debate about the relationship between the historical value of heritage and museums versus their commercial exploitation, often called for by applying a managerial approach to similar entities.

This presentation is based on qualitative and quantitative information gathered during two field visits (one in May 2007, during a World Bank mission in the Cusco region of Peru and one in May-June 2008 during 10 days of in-depth interviews and observation with professionals and administrative personnel of the *Instituto Nacional de Cultura del Cusco*: INC-Cusco). In addition, it is based on desk analysis of legislative documents, press articles, literature on Peru's political/administrative system and UNESCO, World Bank and Icomos reports on Machu Picchu.

The paper is structured as follows: first we will position Machu Picchu in its overarching political, administrative and institutional context – an indispensable digression in order to capture specificities and problems of the case. Secondly we will conduct an organizational analysis of INC-Cusco, the entity in charge of the conservation and management of the entire national cultural heritage in the Cusco region and one of the core institutions involved in management of the site. The Archaeological Park of Machu Picchu is in fact a division unit of INC-Cusco: you cannot understand Machu Picchu without understanding INC-Cusco (and vice versa). Thus, the

organizational structure, human resources, financial resources and business model of INC-Cusco will be analyzed. In the next section we will investigate the managerial dimension of the Historical Sanctuary of Machu Picchu by focusing on a peculiar and crucial tool that was adopted and developed in the last decade: the “*Plan Maestro*”. In particular, the establishment of the new “Plan Maestro” in 2005, contrasting with the previous “*Plan*” 1998-2003, will be accounted for and the differences between the two both in terms of content and rhetoric will be highlighted. Finally we will comment on possible implications emerging from this narrative, discussing the effective role of plans as tools for managing (and for change). Moreover, the role of international organisations (UNESCO, in particular) on the adoption of management plans and processes of change will be addressed and positioned as a field for further research.

The general context: an unusual situation of change and conflicts

In order to reconstruct the context, several issues should be taken into account: a review of the general process of administrative transformation characterizing Peru as a whole; the double nature of Machu Picchu as a site; the institutional fragmentation characterizing its institutional setting.

The first – and most crucial – issue regards the political/administrative context. Since the preservation of cultural heritage is one of the duties of the State and is carried out through the action of public institutions, any transformation of the public sector has obvious organizational implications on cultural heritage preservation actions. Here more than elsewhere, this has meant a huge process of change in the

last decades: the more than controversial Fujimori era in the 90s, and the transformation of the State related to the recovery of the democratic system from 2000 on. There are very important discontinuities in this history of political/administrative context, i.e. the overarching project of “Modernizing State Management”, with important technical changes associated to it, such as a major decentralization process of the public sector, the regularization of the national public investment system, with important impacts on the management of human resources and so on. Due to space limitations in this paper, we will merely focus on some of the major implications for understanding change in Machu Picchu of such an overarching process in political and administrative change.

The second issue in order to position Machu Picchu in its context has to do with the ontology/delimitation of Machu Picchu itself: what are we referring to when we speak about Machu Picchu (a single monument, an archaeological site, a larger area)? Often people just think about the notorious Inca City among the mountains. Actually, Machu Picchu is much more than that:

- Its area goes far beyond the delimitation of the Inca City. From an administrative perspective, indeed when you refer to Machu Picchu you are referring to the Historical Sanctuary of Machu Picchu (HSM, or “the Sanctuary” hereafter). The Sanctuary has an area of 38,448,106 ha and a perimeter of 116 Km and is named after the Mount of Machu Picchu that dominates the area.

- In addition, the monumental Inca City can in no way be appreciated separately from the natural environment it is embedded in. From a historical perspective, the sacred connotation of the area is grounded on the profound relations with its surrounding natural dimension. So the HSM embodies the extended, trans-sector concept of cultural heritage (cultural and natural), belonging to the historical/artistic/anthropological sector as well as to the physical/biological/geological one. In fact, in 1983 the HSM was declared part of the world's cultural and natural heritage by UNESCO for the exceptional value of both these dimensions taken together.
- Moreover, Machu Picchu is much more than just the Inca City evoked by everybody, also because the Inca City is just one point in a network of archaeological sites diffused in the whole territory of the Sanctuary. To give an idea, the archaeological heritage within the area of the HSM has 196 archaeological sites divided into four macro-zones (Mountains, Inca trail, Sacred Valley, Sacred River).

If institutional fragmentation is a general phenomenon in Peru, the protected area of Machu Picchu provides a typical example of such a situation, with serious potential conflicts associated to it. Little would be understood about managing Machu Picchu if an analysis of the conflicting interests involved were not attempted. In fact, Machu Picchu lies at the crossroads of multiple, often conflicting interests at a variety of levels that need to be disentangled.

On a first level of analysis, there is a direct, immediate conflict of jurisdictions between two ministries. The co-existence of the double dimension of the Sanctuary (natural and cultural) entails an overlapping of the jurisdictions of the Ministry of Education with the *Instituto Nacional de Cultura* (INC) on the one hand, and the Ministry of Agriculture with the *Instituto Nacional de Recursos Naturales* (INRENA) on the other:

- INC is the national entity designated by the State in 1971 for the protection and administration of all national cultural heritage (tangible and intangible). Through one of its peripheral organs (*Dirección Regional de Cultura del Cusco*, INC-Cusco hereafter) INC preserves and administers the national cultural heritage in the Cusco Region on behalf of the Ministry of Education, and through the Archaeological Park of Machu Picchu (a division of INC-Cusco) it takes care of the conservation, archaeological activity and management of the HSM.
- INRENA is the national entity dependent on the Ministry of Agriculture; it was founded in 1992 to guarantee the protection and sustainable use of the environment and the management of all protected national areas in Peru. The HSM as a “protected natural area” (declared so in 1981 by the Government of Peru), falls then under the jurisdiction of INRENA as far as the preservation of biodiversity and environmental sustainability are concerned.

Hence, the area of the HSM coincides with both the area of the Archaeological Park and the area of the National Park (or protected natural area) of Machu Picchu: INC and INRENA happen to share responsibility and jurisdiction over the same area, while they are institutionally separate entities (with different chiefs, different administrations, and different governmental affiliations). Or, in other words – and as often is the case in cultural heritage – there is not a coincidence between the area and the organizational boundaries of any specific entity. Obviously, the presence of these two institutions in the same area opens up the field to potential conflicts, or, at best, to major coordination issues.

On a second level of analysis there is a further conflict of jurisdiction between institutions like INC and INRENA on the one hand, and the local government on the other. The area of the Sanctuary also roughly coincides with the political-administrative jurisdiction of the local government (the municipality of Aguas Calientes, also known as “Machu Picchu Pueblo”). The problem here lies in the typically difficult trade-off between preservation goals and the social, economic, territorial and occupational nature of the interests for which the local government is responsible.

In particular, in this case the conflict is very sharp. Given the poverty of the local population and the huge opportunity of “making money” in Machu Picchu with tourism, the economic, even speculative, interests of the local government are extremely high. In fact, it should be underlined that Machu Picchu is perhaps one of the richest – most “profitable” – archaeological sites in the world.

Aguas Calientes is a small city created 50 years ago in the valley beneath the Inca City of Machu Picchu exclusively and explicitly to exploit the externalities of tourism. The birth and growth of Aguas Calientes paralleled the establishment and the increase of tourism; a mass of “migrant workers” from all over Peru were attracted to the area by the opportunity of easy, fast and profitable investments. Private interests and speculation are dominant in the municipality of Aguas Calientes and, in general, the local government tends not to recognize the authority of INC or INRENA.

The main problem is the uncontrolled urban expansion and all the related effects (health problems, solid waste management problems, pollution, etc.) in an area that not only lies within a protected natural park and within a historical sanctuary, but is also endangered by environmental threats (frequent floods and landslides, in particular) that obviously become even more severe under urban pressure.

The two institutions (INC Cusco and Inrena) have formal juridical power and can oppose municipal action, but in the face of these strong economic interests and corruption, the entities fail to intervene effectively. In actual fact, the whole Peruvian justice system does not seem effective in defending its cultural heritage (despite the rhetoric of the legislation in this sector): State justice intervenes very slowly while illegal buildings and activities have already expanded and taken root.¹

Finally, on a third level of analysis, there may be some sort of cultural “conflict” between the indigenous rationality

1 Source: interview with the chief of INRENA and “*Memorias de gestion 2003-2006*”

and the rationality of international organizations (UNESCO, in particular) involved in the area, or between “local” and “global” administrative trends. In 1983 the HSM was declared a “World Heritage Site” by UNESCO because of its outstanding universal value, therefore being put under special protection. To be under special protection implies that the preservation, conservation and enhancement of the world heritage site – although primarily conducted by the State through its institutions – are also executed in cooperation and with the technical assistance of the international community (articles 4 and 7 of the UNESCO Convention). Since 1983 then, UNESCO has carried out its continuous process of monitoring, assessing, and assisting all activities concerning the preservation of Machu Picchu, playing a highly crucial role in contrasting its commercial exploitation.

Also the World Bank is collaborating with the Government of Peru since 2005 in the “Vilcanota Valley Rehabilitation Project”. In this framework, the Bank accorded a loan of \$8 million to the Government of Peru (Ministry of Foreign Affairs and Tourism) for a 4-year-period and is coordinating the implementation of a large number of interventions in the entire Vilcanota Valley where the HSM is located.

INC-Cusco

Though the main focus of this paper is the management of the HSM as such, a digression on INC-Cusco – the local branch of INC, in charge of heritage (both tangible and intangible) protection in the region, one of the richest areas of Peru – is essential, for two main reasons:

- in organizational terms, the Archaeological Park of Machu Picchu is not a “stand-alone” institution, but rather an internal division of INC Cusco. Several elements of its functioning are thus defined by the higher level of the organization;
- most importantly, in financial terms the relation between the two entities is crucial to understand the “business model”, the inner economy of heritage in the area and in Machupicchu: where money comes from, where it is used, with important elements of internal cross-subsidization, as in any organization.

Indeed, INC Cusco appears to be a very complex organization, a sort of portfolio of individual entities, tasks and departments which are related to the great number of archaeological sites in the region. In addition to the Archaeological Park of Machu Picchu, there are several important directly managed sites (Museo de Sitio de Machu Picchu, Museo de Sitio de Chinchero, Tipon, Tarawasi, Raqchi, Moray, Pikillaqta, Choquequirao, Huchuy Qosqo), plus the sites in the Sacred Valley and surrounding Cusco city that are managed by the municipality using human resources and competences of INC-Cusco (Pisaq, Chinchero, Ollantaytambo, Saqsaywaman, Q'enqo, Puka Pukara, Tambomachay etc, to mention the most important). In addition, other internal departments are associated to major projects (the management of Cusco's historical centre, another UNESCO site, the project of Q'apaq Nan) etc., as well as internal offices.

Following the general wave of decentralization that affected the country as a whole, in 2003 INC-Cusco gained

a new, special status of autonomy (“*económica, financiera y administrativa*”). While the actual degree of decentralization is often questioned by inner agents (the same law indeed explains that INC-Cusco “*mantiene su condición de Unidad Ejecutora*”), there are important impacts of the general process of transformation affecting any organizational analysis, particularly in terms of financial and human resource management, in both procedural and substantive aspects.

From a procedural point of view, a crucial aspect in the management of heritage in Cusco must be underlined: money from tickets in the area is kept at a local level; furthermore, the area is almost totally self-funded. Just marginal amounts are transferred through national budgeting procedure (in 2007, 1 million Soles out of 82.5 Soles of total inflows). An exception is represented by sites run in cooperation with OFEC (*Oficina Ejecutiva del Cusco, an entity run by the municipality*), for which INC Cusco simply receive a portion from OFEC. *Some general inflows are also present.*

From a substantive point of view, some comments on inflows can be pointed out looking at the situation in 2007:

- The Inca city of Machu Picchu (70.6%) and Inca Trail (17.5%) cover 88% of total inflows of the whole area;
- on the contrary, sites managed through OFEC have some financial importance (10%), though the rules in distribution of margins between the municipality and INC Cusco are object of controversy.
- the rest of directly managed heritage– though important from an historical and archaeological point of view – has a very marginal impact in terms of inflow (1.3%), as well as other inflows (0.7%);

In terms of dynamics, a very sustained growth rate can be found in all ticket inflows (in 2007, inflows at Machu Picchu were almost four times the value in 2002, and seven times those of 1999). This is certainly due to considerable inflation. Nonetheless, a dramatic explosion in visitor numbers, coupled with the rise in the entrance fee to Machu Picchu can be inferred from the trend in ticket inflows too. In the last seven years, in particular, the number of visitors has doubled, to the impressive number of 800,000 in 2007.

This is a very crucial element in the whole discourse regarding managing Machupicchu, directly linked to the very delicate issue of trade-off between exploitation and conservation of the site.

- On the one hand, one of the most interesting elements to be noted, is that not all inflows are kept by INC-Cusco as such. Indeed, the Municipality of Aguas Calientes has received 10% on entrance fees to Machu Picchu since 2004. The history itself of how such a decision was established would need a paper in its own right.. Of the remaining “*real captado*” (income before transfers) of 81.5 milion Soles, 70% is kept by INC Cusco as a whole, 15% is redirected to the Qhapag Nan project in Cusco, and 15% to the Qhapag Nan project in Lima. This shows the importance of the Qhapag Nan project established by President Toledo himself in 2002, also deserving another research paper in its own right.
- On the other hand, this shows an explosion of visitor numbers which is perceived as a threat to the eco-preservation of the site by international experts (UNESCO, in particular). The seasonal breakdown

of data shows that in peak months (August, October and November) about 90,000 people visit the sites: an average of 3,000 per day, well above the 2,500 level established by the plan itself.

At a general level, within the effort to fight corruption, since 2000 a system for controlling the destination of public expenditure has gradually been introduced by law in the Country: the *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNIP), another important reform in the State Modernization rationale. In 2003, the system was applied to cultural heritage, and also to INC.

In procedural terms, this seems to have had a rather unusual impact on accounting representation. According to a long-term tradition – at least since 2000, thus even before SNIP application to similar entities – costs and expenditures have been divided into three different categories: administrative, operating (“*actividad*”) and investment (“*inversiones*”). Any project of refurbishment, recovery or conservation for INC Cusco is thus defined as an “investment”, and therefore has to follow the national SNIP application. One could argue that from a managerial point of view, conservation and restoration are simply current, typical activities of a similar organization, and indeed should be seen as ordinary routines (and thus current costs). However, national priorities, first of all to fight corruption, have their rationality (and, in any case, the strength to impose their agenda), and thus such a distinction must be accepted. Unfortunately, this has a very peculiar impact in terms of normal accounting tools, reducing to a large extent transparency for the external reader of financial statements. In the *Estado de Gestion* report, only current

costs are listed, while all “*inversiones*” – carefully tracked by the cost accounting system – are capitalized as assets in the balance sheet. As a result, the income statement is not useful for analysing the uses of resources (for instance, in 2007, with 82.5 million soles of income, 26.2 costs and expenditures (“*costos y gastos*”) were listed, leaving an operating margin of 56.3 million. Considering other inflows and expenditures (“*ingresos y gastos*”), a net result of 53.3 million is presented (64%!), which would be wrong to compare to the notion of surplus in any other accounting system (costs associated with “*inversiones*” are then capitalized).

The external reader would have serious problems in relating these numbers to actual financial dynamics. Fortunately, we were provided data from the internal costing systems.. An internal analyst would almost certainly be able to produce data for an individual entity or project from the information system . Data provided to us, however, were simply divided into categories (“*Gestión administrativa*”, “*Actividades de mantenimiento*”, “*Proyectos de inversiones*”).

From a substantive point of view, important phenomena can be highlighted in these data:

- Almost half of “*total gastos*” (41.7 million) are for current activities (51.4%), while 10.6 % are for administrative expenditures, and 37.9% for investments.
- In terms of nature, the total expenditures can also be divided in terms of salaries for full-time employees (6.6%); salary for ad hoc, temporary personnel employed in both administrative and operational activities (27.9%); salary for personnel employed in investment projects (24.9%), and goods & services

purchased (40.6%). While the total amount of salary per se is not surprising, what is really unusual is the limited role of the salary of “normal” employees, as we will see by looking at HR management.

A particularly interesting element can be seen in terms of dynamics: the rate of growth in administrative and operating expenditures appears higher than investment, especially in recent years. Despite major amounts available, the whole implementation of the SNIP procedure to INC in the last few years – and particularly from 2005, following the establishment of the new “*Plan Maestro*” – show a decline in investment projects that were ready because of a delay in approval by the SNIP offices. In other words, an underlying crucial process of redirecting managerial attention to a new set of investments, shaped within the new plan and made possible by the amount of resources from the increase in visitor inflows – is hidden by the parallel phenomenon of using a new, complex national procedure, the SNIP. Indeed, if our data are right, a sustained saving in the last two years seems to emerge, linked to this temporary inability to spend.

One of the most difficult things to understand in any context is the question of human resources: deeply embedded in social and historical traditions, especially in the public sector; subject to idiosyncratic processes of change or inertia in different countries. This is, however, one of the crucial variables. Management, also in heritage, is basically an issue of managing people.

One of the most unusual – actually astonishing – elements in human resources at INC Cusco is that following a general rule established in 1991 by Fujimori, no civil servants have

been employed since then. The result is to resort massively to contract workers to an extent that is hard to observe elsewhere. Out of 2,751 people working at present at INC Cusco, only 123 are full-time employees. The rest are people on contract, with different kinds of solutions for the other 1,203 people working in administration and operating activities (“*Personal Snp por areas*”; “*Personal Recibo por honorarios*”), even regarding skilled workers and responsible managerial positions.

Furthermore, on a strictly project base, there are additional people working on investment projects, including directive staff and project managers (80) and workers (1345), always hired with short-term contracts. (Visiting a site in Cusco at the beginning of June we saw groups of workers waiting for job call, echoing to some extent the movie “On the Waterfront”).

To what extent such a situation is peculiar to INC Cusco compared to the rest of the public sector in Peru is an open question instead. Maybe part of this anomaly is the rich financial situation (and its dynamics in the last few years), which allows a significant increase in the number of people to be funded (funding additional jobs, but just in terms of contract work).

In any case, this seems to put the overall managerial problem in very different terms compared with the rest of the world. While the issue is usually about trying to find new forms of development to increase public sector productivity through outsourcing, governance reforms, incentive mechanisms and the like, if not privatization initiatives, here the workforce seems to be “manageable”, as never the case. Indeed, one could argue that such a situation presents relevant risks in terms of the economics of labour relations, appearing

to be a negation of any economic underpinning of long-term worker relationships (*a la* Williamson).

Out of the 1,326 people working in administration and operations, about 10% (152) work in top management and central staff, including administration. A very small portion works at the Direction of Cultural Promotion (30), while a great number (1.085) work at the Direction of Historical Heritage (*Patrimonio Historico*) - one can see the effort that the preservation of heritage in the different sites is calling for. Interestingly enough, only 186 people work directly at Machu Picchu (where, in addition, other staff from INRENA also work).

Following this description, an insight into the business model of INC-Cusco can be given.

- Basically, it is an almost totally self-funded entity, which can use the resources obtained from visitors to cover all its expenditures: running costs, labour (though on contract), investment etc.
- In terms of internal cross-subsidizing, the richest sites (the Inca city of Machu Picchu) is largely funding the whole preservation, restoration and running of the region (despite some contribution by major sites managed by OFEC).
- In terms of dynamics, the impression is that this was to some extent a kind of unforeseen process of development. In particular, the new status after the 2003 reform, the adoption of the new “*Plan Maestro*” in 2005, the establishment of SNIP logic since 2003 and with reference to the various projects of “*Plan Maestro*”, all coupled with the increase in the number

of visitors – particularly in Machu Picchu: + 74% from 2002 – made such a “business model” particularly lucrative for all parties. Even though this has very negative aspects at work – the increase of visitors being one of the criticisms levelled by UNESCO – this has been used to a large extent to recover the whole area. No doubt, risks remain, as well as externalities (i.e. profit “donated” to the private sector rather than used for the sites and archaeological purposes),² which need to be addressed.

From this point of view, leaving for the future a broader investigation of INC Cusco as such, in the following section we will focus on Machu Picchu and its managerial aspects. In particular, the central issue of planning, and the role of the new “*Plan Maestro*” in setting agendas will be analysed.

Managing the Historical Sanctuary of Machupicchu

The issue of planning is (or rather has become) crucial in running the Historical Sanctuary of Machu Picchu. According to the Unesco Convention of 1972 and its operational guide, being included in the World Heritage List involves respecting the conservation and management measures implemented at that site. To this purpose, the adoption of managerial and planning tools is a fundamental requirement for all world heritage sites.

² In our direct experience we paid over \$100 for the train, around \$9 for the bus, compared to a \$45 ticket for Machupicchu.

However, since the discovery of Machu Picchu and until the late 1990s (i.e. even after its institutionalization as a “protected natural area” by the government of Peru in 1981 and, subsequently, as “World Heritage Site” by Unesco in 1983) only sporadic interventions of conservation had been undertaken, without any framework of an integrated action plan.

Thus, over time the issue of management arrangements and planning mechanisms for the preservation of the Sanctuary have become of greater concern to UNESCO. Since 1996, UNESCO has examined the state of conservation of the Sanctuary during various sessions. In UNESCO reports on the state of conservation of Machu Picchu, particular stress is placed on the urgency for the Peruvian Government to adopt adequate management arrangements and comprehensive master planning for the Sanctuary.

So since the late 1990s and in response to UNESCO concerns, the Government of Peru and the institutions in charge of the management of the Sanctuary have become increasingly involved in a major process of formulation, adoption and implementation of specific management tools. This marked the beginning of a culture of “management by plans” at the Sanctuary.

So far two plans have been enforced, the first one for the period 1998-2003 and the second one in 2005 (presently in implementation). The two documents deeply differ in their structure, their intentions, and their effective ability to be a driving force for change. They reflect two very different standpoints and “worldviews” in terms of cultural policies for the protection and use of the site.

“Plan Maestro” 1998-2003

In 1998, mainly in response to requests from UNESCO, the Government of Peru under President Fujimori produced a first planning document for the HSM (*Plan Maestro del Santuario Historico de Machupicchu*, 1998). From then on, any intervention and activity in the Sanctuary could not be taken in isolation, but within the framework of the mentioned Master Plan. Similarly, always under the UNESCO recommendation, a Management Unit (or UGM: *Unidad de Gestion de Machu Picchu*) for the implementation of the Plan was established in 1999 by a governmental act.

The formulation of the new Master Plan was conducted under the supervision of INC and INRENA by a professional team (made up of two experts in planning and management of protected natural areas; an archaeologist and a lawyer), with the contribution of a number of governmental and non-governmental organizations involved in two workshops.

The outcome of such a major consultative process was a 337-page-long document articulated in 4 chapters. If management is a matter of directing attention, an understanding of the managerial aspects and implications of the Plan implies a reconstruction of where and how attention was directed. Therefore, the contents and the rhetoric of each section of the Plan will be accounted for here.

1) The Historical Sanctuary of Machupicchu

In this introductory section the rationale and the nature of the outstanding value of the HSM are made clear. The

borders, the extent and the location of the Sanctuary are then described and a first list of objectives is presented.

As for the description of the place's value, the Plan opens up with a statement on how the cultural and natural values overlap and interact and how the ecological, historical, archaeological, religious and mystical interests are indeed not detachable. Interestingly enough, besides the scientific interest of the place, the attractiveness of the site for tourists is made clear too ("*un sitio de interes para cientificos*" and "*un destino buscado por turistas de todo el mundo*", p.5).

As for the objectives presented in this introductory section, it should be noted that:

- they are explicitly inspired by the national legislation on "protected natural areas", while no mention is made of the UNESCO Convention and its principles;
- to a certain extent the objectives are affected by a certain "naturalist bias": attention is given both to archaeological research and conservation issues and to naturalist/landscape conservation issues ("objective 1: to protect the natural and landscape environment, as well as archaeological and cultural heritage", p. 8), yet more emphasis is given to the latter ("objective 2: "to preserve the natural and semi-natural ecosystems, as well as the native flora and fauna, also taking care of its ecological restoration when needed", *ibid.*);
- however, the naturalist and the cultural-historical aspects actually appear as not separable, either conceptually, or in terms of conservation actions (e.g. flora and fauna are to a large extent connected to

religion; ecosystems are associated to the ancient Inca agricultural practices, and so on);

- tourism as a vehicle for the socio-economic development of the region is a central topic (2 objectives out of 7 deal with the issue of sustainable tourism);
- finally, the attention is directed at visitors and the quality of their cultural/educational experience.

2) The Master Plan for the HSM

In this very short section a rough description of phases and agents involved in the formulation of the Master Plan is provided. No economist was involved in this phase in 1998, which also reflects the absence in the document of any kind of financial projection. Indeed the impression is left of a superficial plan, made up of guidelines or intentions, rather than actual, concrete action plans, delegating all specific projection and decision to the Management Unit and to a future time.

3) SWOT analysis

The third section of the Master Plan outlines an analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats (swot) of the HSM.

Despite the strategic management handbook-like connotation of such analysis, despite the rhetorical and somewhat empty sound of certain parts, and despite some inconsistency³ it is possible in any case to underline where attention is mainly addressed.

On the side of weaknesses and threats, it should be noted that the problem of Aguas Calientes and its uncontrolled, chaotic urban growth is acknowledged in the Plan. It is just mentioned among other problems of lack of rural and urban planning and is not presented as *the* central problem here (as UNESCO claims instead); however, great attention is given to the issue in the following sections of the Plan. According to the analysis, the major weaknesses of the HSM affect organizational aspects: lack of coordination, lack of planning and control systems, information dispersion, poor managerial capabilities etc.

On the side of strengths and opportunities, the international visibility, and the ability to generate and attract resources are well highlighted.

4) Strategy for the conservation and management of the HSM

This is the central section of the Master Plan (about 60 pages) where the guidelines for future actions are defined. It is stated that the Master Plan is indeed a “strategic” Master Plan, involving the statement of a clear “vision” for the HSM,

3 E.g. “good institutional base in terms of expertise and competences” as a strength and, at the same time, “poorly trained professionals” as a weakness (p. 22 and 26); or “will and awareness of the need to collaborate among different institutions” as a strength and, at the same time, strong criticism of the existing inter-institutional conflicts among the weaknesses

the formulation of strategies, the definition of objectives and related “strategic lines” (*lineamientos estratégicos*- more operational objectives).

The *vision* of expected achievements in 10 years’ time (1998-2008) is made clear through a list of 16 expected outcomes concerning organizational aspects (the achievement of a good management, planning and control systems), efficiency (financial sustainability) and effectiveness (natural and cultural heritage conservation targets, a high quality offer to visitors, involvement of the local population: p. 29-32 of the Plan).

What follows is the presentation of 10 strategies, each one developed into its specific objectives, strategic lines (“*lineamientos*”- more operational objectives) and, in one case, methodology.

In terms of rhetoric, it should be noted that the fundamental reference for the definition of the strategies is the above-mentioned national legislation on protected natural areas. Only secondary explicit reference is made to the international principles of UNESCO and UICN. Moreover, one could expect here an outline of more concrete, operational forms of planning, but the strategies and their objectives remain at a general level (rather a declaration of intentions), without substantial differences (just a further degree of specification) from the general objectives of the opening section.

In terms of contents, some comments can be made. One of the main finalized strategies is the creation of a management unit (UGM) for the Sanctuary (strategy 6). Interestingly enough, only general functions for the UGM

are outlined (“*administracion gerencial ediciente e adecuada*”, “[*elaborara*] un plan operativo de emergencia y planes operativos bianuales”, “*identificara y desarrollara lineas de accion para la recuperacion y conservacion del Santuario*”, p. 82), delegating all organizational issues to the discretion of the UGM itself, once established (no structure, no projection of human resource needs, nor resource allocation is thought of). Moreover, it is here that probably the opportunity of making a strong decision on univocal authority for the UGM is lost: instead, a situation of polycentric direction INC-INRENA that implies inter-institutional cooperation is evoked (though the inter-institutional conflicts and lack of coordination had been repeatedly pointed out as one of the major weaknesses of the HSM). A weak organizational solution indeed.

As for the “permanent development and planning” (strategy 7), it should be remarked that – here again – all reference is made to the national criteria for the management of protected natural areas. It is stated that the concept of strategic planning and participatory planning (i.e. concerted planning process involving all the relevant social agents), also referred to as “modern planning”, has taken root in the national tradition since the 1970s and expanded in the 1990s (p. 83). Hence a sort of planning mentality that existed before UNESCO intervention seems to be stated (though no integrated, systematic and planned intervention had previously taken place in the protected natural area of the HSM).

Aguas Calientes *is* a problem in the Master Plan 1998: a whole strategy (strategy 9) is dedicated to this issue. The overlapping of the territory of the HSM with the jurisdiction

of the municipality of Aguas Calientes, the chaotic and unregulated urban growth, the negative image for visitors, the lack of adequate services, pollution, solid waste and the contamination of the river, the location exposed to landslides and flood threats are all acknowledged as the main problems of the area. Nevertheless, the strategy for Aguas Calientes remains mainly a declaration of concerns and generic intentions of making an adequate public use plan and urban development plan. How, in which time span, by whom and with which resources are all issues that remain far from being addressed.

An important comment refers to the funding strategy (strategy 10). In a planning document one might expect at least some rough financial projection for the execution of all the stated strategies and objectives; instead, it is only mentioned that yearly financial planning will be delegated to the UGM, with reference to “the national experience on this subject” (p. 88).

Finally, strategy 4 (access to the Sanctuary and other infrastructures) deserves particular attention: the planned establishment of a helicopter access and a cableway transportation system is also found alongside the planned strategies of managing the existing railway, road and Inca trail (backpackers’) access to the HSM, under the general (and generic) objective of “compatibility of the transportation infrastructures with conservation purposes”: a ludicrous project indeed, considering the special condition of Machu Picchu as a protected natural area, sanctuary and World Heritage Site! This responded to reasoning other than the conservation, protection and sustainable management of

the site, reasoning that is more probably linked to political and private financial interests instead. Shielding behind the objectives of “facilitation of visitor access” or “becoming a visitor attraction” and with strategic lines such as “to fully rehabilitate the sites affected by the construction of the cableway station” or “to evaluate and supervise the project” does not diminish the huge environmental damage and additional visitor flow pressure that these projects would have caused. Anyway, the project was never implemented, also due to of the strong opposition of the international community.

“Plan Maestro” 2005

The second Master Plan, 2005, is completely different from the first one, both in content, structure and rhetoric. Eight chapters are spelled out within the 234-page document: a rather lengthy plan which we are going to comment.

1) Gestion del planeamiento

A short historical reconstruction of the site is provided at the very beginning, from the discovery onward. An explicit criticism is directed at to the previous Plan (1998-2003): its bias toward tourism exploitation, with no reference to the sacred nature of the area and its value as a biodiversity park; the lack of reference to defining a maximum number of visitors and so on. Based on UNESCO arguments, an explicit plea to abandon the logic of the previous Plan led to the proposal of new basic assumptions for the plan. Instead

of an “*enclave turístico*”, new dimensions are addressed: the sacred, cultural and natural value; its value for the “Andean culture” and national identity, etc. (“*ecosistema, ecología social, ecología cultural y antropológica*” are terms used diffusely). Some reference to organizational issues is also referred to (quoting the literature on networks, organizational ecology, and management, including conflict management).

In terms of contents, suffice to stress some of the major elements that this introductory chapter already defines: a new idea of development; a focus on “eco” solutions in a multitude of meanings (cultural, social, anthropological, natural); strong attention and priority to professional values of preservation and “*puesta en valor*” from a curatorial point of view, developing investigations and investment on research, interpretation and the museum. Some reference to organizational issues reflects the perception of a highly differentiated area, with the need to develop adequate degrees of integration (within an *eco-system* viewpoint, explicitly referred to).

In terms of rhetoric, the specific ways in which the arguments are structured would deserve attention: some elements make this plan different from what is normally found, proposing an interesting mix of professional and managerial issues:

- the historical incipit shows the will to reconnect the Plan to issues at the core of archaeology in this area;
- the radical distancing from the previous Plan is rarely found in formal planning (indeed the issue is addressed as “saving Machupicchu”: p. 14);

- the use of UNESCO criticism as a way to legitimize a new vision is a crucial element, both in terms of content and process;
- what is not so usual in a plan written by professionals is the reference to organizational issues, even though it sometimes echoes a class exercise of master students (naïve to some extent);
- even more curious, there is a specific paragraph dedicated to providing some theoretical notion of “conflict management”: perhaps the writer was aware of one of the hidden issues in the whole agenda, i.e. conflicts between different institutions involved in the area?

2) *Gestión transectorial del patrimonio cultural y natural*

The second chapter provides a description of the cultural and natural components of HSM, the legal base of its preservation as a world and national heritage. In between, some reference to the organizational system of HSM is provided.

In terms of contents, the recent development of heritage legislation is interesting in itself, and its linkage with international changes (international convention). The regional focus of the legislation is made clear, in forms that are rather similar in other roman-code countries. A call for some form of primacy of INC in the *Rectoria Cultural* is made explicit. The dual nature of bureaucracies taking care of cultural and natural heritage also emerges, presenting the foundations of not easy, even conflicting, relations between different entities involved in the management of the SHM.

In terms of rhetoric, there are some interesting elements to notice:

- On the one hand, at a very general level, a similarity of notions that can be found in different contexts would call for specific ad hoc research: the not-so-easy to understand (for an Anglo-Saxon scholar) notion of “*cuncurrente legislacion*”, or the notion of “*silencio positivo*” can be found in this legal tradition, as for instance in the Italian one. In any case, one would expect a much shorter section on legal issues in countries outside the roman-code area.
- More specifically, all the legal arguments use in shared ways notions that are difficult to translate into English: the rhetoric of “*puesta en valor*” seems to be accepted, despite the ambiguity that characterizes it. Indeed, research on the genealogy of a similar rhetoric would be interesting in itself (how – despite its ambiguity – this language is diffused over time and space).
- Curiously enough, the issue of conflict is still apparent. The leading role of INC-Cusco – of *Rectoria cultural* – in the development and implementation of the Plan is called for, though within a participative process between different parties. The issue of “troubles” regarding the overall governance of change processes is somehow perceived. Whether calling for a leading role as an effective argument is another question: the never explicitly quoted issue of the municipality of Aguas Calientes is unlikely to be affected by such a call.

3) *El espacio sagrado de Machu Picchu*

This is a very dense, professional chapter. Following a delimitation/definition of the “Sacred Space of Machupicchu”, first the physical/natural characteristics of HSM are extensively described (geology, geodynamics, biology), and the major critical issues addressed (protection of the ecosystem, geodynamic risks, deforestation, poverty and its impact on the environment, and – very shortly, in three lines – the issue of “oversaturation” of visitors). Some very tricky aspects regarding legal rights on the sites are discussed (amongst which issues related to the process of nationalization, or the serious controversy with Yale University: see National Geographic, 2009 for an updated view).⁴ Second, the features of HSM as archaeological heritage are investigated, describing in depth the most important of the 195 archaeological artefacts in the territory, in addition to the Inca City of Machu Picchu itself (*El centro urbano de Patallaqta, Huiñayhuayna, Choquesuysuy, Intipata y otros hitos; Núcleos de vivienda o poblados; Terrazas de cultivo; Obras hidráulicas; Obras viales y caminos; Centros ceremoniales; Contextos funerarios; Canteras y minas*), with a very detailed summary on research on the internal structure of the Inca City of Machupicchu, Inca Trails, the relation with the Capac Nan project, and the museum of Machupicchu. What is extremely crucial is the issue of defining the number of visitors to the Inca City investigated here, setting the carrying capacity at 2,500 visitors per die. Third, the meanings of Machu Picchu are extensively

4 National Geographic, 2009, “Video: Yale Agrees to Return Machu Picchu Artifacts, Saturday”, January 24, <http://news.nationalgeographic.com/news/2007/09/070920-inca-video.html>

analyzed, slowly revisiting a whole century of archaeological and anthropological research:⁵ its “sacred Andean time-space” character is addressed, the sacred geography of Machu Picchu and the solar calendar, ending with a paragraph on the analysis of Machu Picchu as an “expression of the expansion and affirmation of Andean civilization” (p. 113).

In terms of content, the detailed description in these 71 single-space, A4 pages provides extremely valuable information about the site; information that in its specific and substantive meanings is hardly summarized. In addition, the inner complexity of this site clearly emerges, as a sort of “portfolio” of hundreds of individual heritage “assets”. Moreover, the multidimensional nature of meanings⁶ of this site (these sites) also emerges (natural, plus tangible and intangible cultural heritage). The process itself of defining the maximum number of visitors (2,500 including guides, plus 500 for Inca Trails) shows an explicit criticism of the former Plan, marking distances between new and old decisions. But also, one critical issue is acknowledged: actual numbers – particularly at peak time – are controlled by the company running the trains to Machu Picchu (Peru Rail), privatized in the previous “era”. This is another example of conflicts in the area, not only in terms of “privatizing profits” – transferring

5 The incipit of this description is worth quoting: “Luego, la avalancha de un sobre uso turístico, especialmente desde la segunda década del siglo XX, pretende reducirlo a centro de atracción global, descontextualizado, expropiado de sus significados sagrados, aislado de su población originaria, lo que ocasionaría su colapso luego de unas cuantas décadas de sobre uso y desequilibrio entre lo natural y lo construido” (p. 103).

6 de La Torre M., MacLean M.G.H., 2005, *Heritage Values in Site Management: Four Case Studies*, Getty Publications.

a very rich natural monopoly to the private sector, without either controlling prices or services – but also losing control over a crucial variable: access and visitor numbers. Whatever the maximum number is set at, a crowd of people demanding entrance, even in excess of the fixed number, will be hard to resist. Here again, from a managerial point of view, what should be noticed is the difference between approaches, i.e. the need to control the number of visitors and “get things done”, and actually being able to do it, given organizational and institutional conditions.

More in general, the impression is that the Plan itself is years ahead of what is actually happening; of what is normally communicated to visitors: indeed a more aware kind of visitor would definitely benefit from the establishment of a visitor centre providing adequate insight prior to the visit. This is another important suggestion that was originally developed by the 2004 WB project. Unfortunately, once again, the building that would be the ideal solution – just in front of the entrance of the park – is not available, generously contracted out in the Fujimori era.

In terms of rhetoric, the dimension of this chapter is very telling: the style itself – a humanist, a professional at work – is intriguing (with extensive use of bibliographical references, quotations etc. inside a plan), dialoguing with the archaeological debate. Different from other experiences – and the previous Plan itself – professionals seem to be keen on promoting the process and the content of the plan, taking the necessary space (1/3 of the whole document). Indeed, these first chapters could be provided to the visitor (at least a well-educated visitor) for their own informational value.

4) Estrategia de gestión territorial del Santuario histórico de Machu Picchu en el área regional

Chapter Four addresses the issue of territorial planning, and the linkages between HSM and its context, in both positive and negative terms. The transportation infrastructure is investigated, with an interesting historical reconstruction, including economic conditions. A paragraph on the “economic subsystem” is then introduced, trying to outline main features of tourism and other local economic activities (agriculture).

In terms of content, the rich network of sites in the Cusco Region (for those who like the word, a truly archaeological “district”) emerges clearly here, also interesting in terms of potential implications from an organizational point of view (positive and negative). The 30-year agreement in contracting out the train connection as well as the bus access to the Inca City well describes a textbook example of ways of privatizing monopolies. Economic impacts of the development of Machu Picchu are investigated in the whole region, as a development factor for economic activities, tourism and so on. Interestingly enough, the perception of stagnation of tourism in the period of preparation of the Plan can be seen. The relations with local economy – such as, for instance, in terms of “Sherpa” tourism guides etc., describes the pervasiveness of these impacts.

In terms of rhetoric, the chapter reveals a well-documented (and radical) criticism towards past decisions – the exploitation of tourism and the whole logic of privatizing monopoly rents. The language itself is to some extent outdated (the whole language of “subsystem” echoes managerial literature of the 1970s): in any case, it is interesting to find such a chapter,

which is not often a focus of attention by archaeologists in other contexts.

5) Procesos y tendencias del desarrollo territorial

Here, a structuring of the whole area is provided, distinguishing different levels (HSM and buffer zone, Valle Sagrado, the whole region). For each of the major areas of development (EOT: “*ejes de ordenamiento territorial*”) an analysis of development trends and an evaluation are provided. In terms of content, the specific elements of development areas can be found here.

In terms of rhetoric, interesting to notice, the name “Aguas Calientes” is not even mentioned: actual processes of (chaotic) development, criticism of its growth etc. are not referred to, nor is the action needed.

6) Visión y lineamientos estratégicos

After 153 pages of analysis, the part concerning approaches, decisions and strategies begins with chapter 6. This is the more “managerial” part of the document. First, for major themes (e.g. flora, fauna, water, but also, more generally speaking,

environmental management, Ciudad Inca, Caminos Inca etc), a comment in terms of critical issues and basic solutions is reported. The underlying vision of the Plan is made explicit.⁷ Then some technical features are defined: time horizon, uses, guidelines, goals. After a digression on impacts on different areas, finally, the selected strategies (“*lineamientos estrategicos*”) are provided and then described in detail.

In terms of contents, the radical distance from the previous Plan is underlined by introducing the new vision: from exploitation of tourism to the recovery of sacred value (“*puesta en valor*”), within a symbiosis of cultural and natural meanings.

On planning technicalities, the time horizon is not clearly defined. Even though long-term, mid-term and short-term time spans are quoted, the plan’s time horizon is never explicitly stated (and indeed this is an ambiguity we also found in face-to-face talks). The value of the plan is underlined as a tool for management, consensus, integration, and as a part of the “Andean & Amazonian cosmo-vision”.

Following the statement of basic guidelines, six *development goals* (OD: *Objetivos de Desarrollo*) are “derived from the vision”, referring to Authenticity and Conservation (“*Puesta en valor y conservación del Patrimonio Cultural; Conservación y manejo de la Biodiversidad; Desarrollo armónico*”).

7 “El SHM es un área natural-cultural protegida por el Estado, lugar de acceso al espacio-tiempo andino sagrado, de identidad socio cultural regional y nacional, eje de la red de parques arqueológicos y conformante del sistema nacional de áreas naturales protegidas, centro dinámico del desarrollo sostenible local, regional y nacional, de sabidurías y de conocimientos en la gestión territorial andina, con una gestión transectorial basada en los valores de conservación patrimonial y de la diversidad biológica, con rectoría y tutela cultural, con competencias definidas y sustentabilidad financiera, y participación de los actores sociales” (p. 158).

del HSM, sus UTP y ZA"); Territoriality and public uses ("*Gestión Territorial Sostenible; Gestión Turística-Cultural compatible con el HSM*"); and management ("*Gestión acorde con el carácter del HSM*"). The multidimensional aspects of a similar site are thus taken simultaneously into account, with a priority given to protection and conservation, within a professionally-oriented view. The thirty-four *Strategic goals* derived from the six OD provide a very detailed and dense agenda for the future.

Less clear, in our understanding, the listing of further "*lineamentos estratégicos*" (LE) which adds some ambiguity and redundancy to the above: in any case, interestingly enough, while the Strategic Goals have a clear relation with development goals and the vision, this is partly lost with the strange category of "*Lineamentos estratégicos*", which are then further analyzed in almost 30 pages. Curiously enough, in the following, the Plan will go back to the notion of strategic goals, forgetting the LEs.

In terms of rhetoric, this part of the Plan is the closest to current managerial mainstreams, yet with its own professional pathos. Rather than a standard, mechanistic application of SWOT analysis (or managerial exercise, such as the British Museum in 1996: Zan, 2006),⁸ a more tailored analysis is here provided of issues and basic solutions. Some doubts remain about the argumentation strategies when referring to "*lineamentos estratégicos*", lacking linkages with goals set above, and resources allocated later. Furthermore, one of the recurrent issues when listing too many targets, the twelve "*lineamentos*" have different relevance (just seven

⁸ Zan, L., 2006, *Managerial rhetoric and arts organizations*, Palgrave-Macmillan

will get resources later in the Plan, and especially two of them: *LE2. Puesta en valor de los sitios principales del HSM y acondicionamiento del Camino Inca como Itinerario Cultural*; *LE4. Culminar y monitorear la delimitación, inventario, categorización y titularidad de derechos reales del HSM*); however, no clear ranking and priorities are made explicit.

Also in terms of rhetoric, the lack of any reference to the problem of Aguas Calientes is at this point striking.

7) Secuencia para la ejecución del plan y programas y proyectos de inversión

This is a crucial chapter, in which both an implementation time-scale and a short but incisive analysis of financial sustainability of the overall plan are provided. This is then followed by a listing of programs and projects deriving from the previous step. The list of investment projects is finally defined, with details of expenditures and timing.

In terms of content, time scheduling defines four phases (the last for year 6-10) in rather descriptive ways, not linked with more detailed references to programs or projects: “timing” is here ambiguous, hard to define accurately. The sustainability analysis in very short terms ends up with a major point: basically, there are no serious constraints to investment projects, and the whole plan will be self-funded, based on visitors’ fees.

The whole plan of investments – with all details between programs, subprograms, projects and subprojects – is indeed shocking, in terms of both dimension and effort needed (to think it, write it, read it, but most of all to get it done!). On the whole, projects for 315 million soles (95 million dollars)

are identified, described, quantified and planned, based on an enormous amount of work in analysis, project design etc. A huge, detailed, structured investment plan, totally self-funded: this is a rather unusual condition for heritage, all over the world, made possible by the inner economy of one of the richest sites in the world.

In terms of rhetoric, few elements deserve comments. First, the suitability analysis is done in almost five lines: no need for elegant application of business economics in this case! Furthermore, no special constraint seems to exist compared to possible investments, with a highly unusual situation where there is not a serious conflict between alternative investments, which here simply seem to be ordered over time.

Second, despite the overall consistency of this part in itself and with the previous professional analysis of the sites and their problems, two aspects can be noticed that are likely to cause confusion – or at least, they could have helped to direct attention better – in this chapter:

- The plan of investments refers to a “virtual” entity more than to a specific organization: it is the amount of money (and projects) to be managed in HSM, without the existence of an institutional entity “HSM” as such. Indeed, the plan has to define sources (and actions) that should be provided by various entities: INC, Inrena, World Bank, Local Government etc. The intrinsic institutional fragmentation of the Peru administrative system, and the need to run the whole as – indeed – a whole (what in management terms would be referred to as a unitary governance structure) will give rise to a very conflictive and ambiguous dialogue

with UNESCO and World Bank about the role of the Management *Unit* for Machu Picchu (UGM, *Unidad de Gestión de Machupicchu*).

- The investment plan itself (and indeed all the previous chapters on strategies, goals etc.) seems to lack a notion of priority to some extent, at least in terms of directing attention. Looking at figures, and just considering investments INC Cusco is in charge of, one could argue that there are basically two major projects (subprogram 02, project 01 & 02) of around 35/45 million soles; the rest are surely important projects in terms of content, but much more routine from a project management point of view (between 6-3 million soles or less). Also in terms of timing, one could address the hidden time horizon of the investment plan: one or two years of start up, followed by about four years of “normal” level of expenditures, which then leave a very marginal role of investment for the last five years. In this sense, in substantive terms, the plan looks more like a five- than a ten-year plan.

8) *Gestión del Plan Maestro del SHMP*

The last chapter addresses some organizational conditions needed to better implement the plan. The need to change the management pattern is explicitly stated, then investigating the needs to improve UGM, with impact on INC-Inrena relations, and the “*fortalecimiento institucional*” of various entities.

In terms of contents, one could argue that at least the issue of “empowering” the unitary management of HSM is addressed: whether the solution is adequate is still controversial, as a way to overcome institutional fragmentation. Interestingly enough, the need to empower INC Cusco itself is also addressed.

In terms of rhetoric, in general the language used in this chapter is more addressed to procedures than to substantive issues, and, therefore, slightly more abstract, “general”. In any case, Aguas Calientes is still missing from the picture: perhaps the major weakness (one could say: the only serious weakness) of the Plan, if not a sort of “ghost”.

Discussion

Changing Plans

If management is mainly a matter of directing attention, the analysis of the two Master Plans is a unique occasion to study where attention has been directed in Machu Picchu over time, i.e. how a complex site like Machu Picchu is managed and how managerial practices and discourses have changed over time.

To sum up, we will here review and compare some of the most salient aspects of each Plan in order to capture changes in the management of Machu Picchu and perhaps in the underlying managerial and organizational culture.

a) *“Plan Maestro” 1998, a summary*

- Origin: the *“Plan Maestro”* 1998 originated as a UNESCO requirement, forced by international community pressures and carried out by a small task force under the supervision of INC and especially Inrena on behalf of the Peruvian Government.
- Time horizon: supposedly it should have been a long-range (10-year) plan, but it definitively fell through in 2003.
- Structure: out of 330 pages, 90 pages (less than 30% of the Plan) are dedicated to the planning document and 240 pages are dedicated to several descriptive attachments. But even in the 90 pages of the planning document, very little has to do with actual planning: section 1, 2 and 3 are all in different ways descriptive sections, rather than planning, and section 4 is a list of planning intentions that remain at a very general level.
- Style and rhetoric: it is a descriptive (indeed quite generic and superficial) and analytical document; it is full of “rhetoric of objectives” and of typical formal planning features and jargon (it opens up with an enunciation of goals in the first section, it continues with a SWOT analysis, and then with a cascade of: general 10-year vision ° strategies ° specific objectives ° “strategic lines”). It is also full of “rhetoric of sustainability”, in a continuously claimed trade-off between tourism exploitation and the respect for the conservation purposes of the site.

- Contents: the Plan highlights problems and weaknesses affecting the HSM, as well as its competitive resources, but lacks any strategic and organizational design (no projection of time/resources/actions is outlined in any way, no actual decisions on how activities would be coordinated and controlled is made). Probably, the only concrete contribution concerning organizational aspects is the call for the establishment of a Management Unit (UGM) – yet it fails to provide an organizational design and a tentative resource allocation model for the realization and running of the unit. Moreover, it is striking that in a fairly generic Plan failing to address concrete contents, the only projects receiving a higher level of concreteness and specificity entail the infrastructures providing access to the Sanctuary (particularly, the helicopter and cableway projects, besides the railway, the roads and the Inca Trail accesses).
- Directing attention. Prior attention is given to (a) the concept of protected natural area and the related legislation and principles (derived from the Peruvian tradition, before the UNESCO intervention in the HSM); (b) the issues of social and economic development (and the relevance of “sustainable” tourism exploitation); (c) the issues of urban and territorial development regulation (including the problem of Aguas Calientes). Minor explicit attention is instead paid to (i) the UNESCO Convention and its principles; (ii) the conservation and restoration

of the archaeological heritage *per se*, besides its value as a component of the surrounding environment (it is not clear if this “naturalist bias” is due to a major influence of INRENA in the definition of the Plan or rather if it is derived from an Andean conception of actual indissolubility of natural and historical-cultural aspects); (iii) conservation and research in general; (iv) managerial solutions: the Plan conceptually isolates several inter-institutional and administrative problems, but it falls vastly short of suggesting solutions and action lines.

b) “Plan Maestro” 2005, a summary

- Origin: the Plan originated from the failure of the previous one and of the UGM, and in a context of strong criticism and insistence from UNESCO for the adoption of a new – and better – management plan. Moreover, it was formulated in a different administrative/political context (i.e. in a period of transformation of the public sector after the Fujimori era, towards a new culture of transparency, planning and control of resources and actions). The formulation process responded to a rationale of participative planning, involving a large and composite team of professionals and representatives.
- Time horizon: this Plan is also meant to be a long-range (10-year) plan and is at present under implementation. However, what occurs is an incremental definition of the plan: overarching goals and strategies are set, but

the detail of the planned activities and expenditures gradually decreases in the medium and longer term, consistent with an incremental approach to the development of a strategy.

- Structure and contents: the Plan is articulated in 8 chapters (234 pages + attachments), of which chapters 1-5 (1/3 of the document) are about a reconstruction of the cultural, historical, political, and legislative context of Machupicchu, while only later – and based on this first part – chapters 6-8 deal with the definition of a vision, setting goals and formulating strategies.
- Style and rhetoric: the document alternates the humanist approach of the first part with more common managerial discourses in the second part. This change in the style reflects the different purposes of the two components of the Plan: (a) to describe in-depth and understand the inner essence and complexity of the site (its cultural, natural, but also sacred nature; its past but also living culture; the intertwining of different interests and powers, etc.); (b) to derive the goals and strategies and to plan actions, resources and timing to achieve them, in order to “get things done”. In any case, a form of dialogue between these two dimensions takes place within the plan.
- Directing attention. In this Plan prior attention is given to (a) the archaeological/professional dimension; (b) the enhancement of the sacred value of the site, beside the internationally recognized cultural and natural value; (b) the UNESCO normative framework, besides

the national legislation; (c) organizational issues and, particularly, the inter-institutional coordination. Minor attention is given to issues concerning tourism exploitation and to the economic value of the site. Interestingly, no attention at all is given to the problem of Aguas Calientes.

c) Comparing the Plans

Much has changed throughout the years. Besides – and perhaps in part also because of – macro changes in the cultural/political context (the end of an era ruled by corruption and the beginning of the State “modernization” process), the role of Plans seems to have been deeply transformed. The change goes from the use of the Plan as a bureaucratic or political requirement to its use as a managerial instrument, i.e. a tool to direct attention, set priorities, coordinate by regulating the flow of actions and decisions, by giving them a structure, an order.

The importance attributed to the plan has changed: it is significant in this regard the amount of people and the whole organizing process that led to the formulation of the second Plan, while in 1998 the Plan Maestro was compelled by UNESCO and carried out top-down by a small team of 4 external consultants with scarce involvement of professionals from the institutions that manage the site.

In its structure, content and rhetoric, the “*Plan Maestro*” 1998 presents typical features of formal strategic planning documents. The same can be said for “*Plan Maestro*” 2005, but in this case the formal planning/goal-setting part does

not derive from a static, historical, contextual analysis (the conventional analysis of gaps between an extant situation and an ideal/target situation, in terms of fit between internal resources and external requirements). On the contrary, both the external environment and the Sanctuary itself are presented through a historical and cultural reconstruction of the different rationales of action and the different interests and conflicts involved. Hence, in this case the Plan seems to be a locus of programming actions and decisions (the last 3 chapters), but on the basis of a deep, prior understanding of the historical, process-informed, contextual meaning and specificities of a site (the first 5 chapters).

The “*Plan Maestro*” 1998 seems a “rhetorical exercise”, rather than an actual management plan. Indeed, criticisms coming from the international community (UNESCO and Icomos) have been very severe on the genericism and lack of operational character of the Plan, also complaining that the strategic planning contents of the document hide implicit strategies and goals (in particular, speculative and political interests concerning the exploitation of tourism flows: e.g. the cableway project).

Compared to the first one, the “*Plan Maestro*” 2005 can be considered as an operational management tool, given that – despite few inconsistencies – in its detailed tables the hierarchy of objectives, strategies and specific projects is coupled with timing, allocation of resources, and indication of the funding source at each level. Moreover, as we directly observed on site, the “*Plan Maestro*” 2005 is a strong reference in the daily practices of administrative, but also professional personnel of HSM (archaeologists, architects, anthropologists,

etc.). The Plan is widely used as the framework through which they organize their activities, coordinate with other processes and at the same time make sense of their contributions in a rationale of integrated action.

However, compared to more general situations, an interesting element characterizes the 2005 Plan. The role of accounting in this picture appears strange, if not paradoxical. The whole development of SNIP, as we have seen, leaves highly biased meanings to normal prospects inside the financial statement of the individual entity (INC-Cusco). Calculative practices are introduced, and so are forms of responsibility at the level of projects, to the detriment of lacking transparency at the level of normal accounting information. Indeed, the data provided in this article cannot have been produced by an external analyst: and the World Bank itself, during the project of the Vilcanota recovery, was not aware of similar information. In this sense, the struggle against corruption has a very unusual impact, reducing the transparency of normal financial reports.

Plans and actual change: a difficult issue to assess

Given our background as management scholars, we are particularly interested in understanding how plans intervene in the context of change at HSM, as an element in the evolution of discourse about managing the whole area (the “*manejo*”). As the analysis above rather clearly shows, there were two plans, and they were radically different both in contents and in rhetoric. Moreover, these plans were the organizational *locus* in which different discourses were articulated, presented, and supported.

As usual in management, the question is to what extent plans (in one way or another) have any effect at all; in this case, how different plans are able to make change possible. If the second one is radically different from the first one, what matters is whether the reality at Machu Picchu is now different than before.

Here a first research question arises in analyzing actual impacts. In principle, the failure to effectively address crucial issues may be an explanation in itself of the relatively modest impact of the Plan compared to what one would expect. Three different elements can interfere at this level in terms of making change possible or not (focusing in particular on changes fostered by the 2005 Plan compared to the previous one).

First, there is an issue of the plan's internal consistency. Though most of the 2005 plan clearly (often explicitly) takes into account suggestions and warnings by the international community, two elements represent certain weaknesses of the overall picture provided by the plan, if not, at least, inconsistencies:

- the total lack of reference to the issue of Aguas Calientes: one of the major preoccupations of UNESCO is hardly referred to, nor is the issue of urban planning addressed adequately. On a crucial issue, the plan is silent;
- the generous attitude in defining the number of maximum visitors per die, 2,500: a number in itself criticized, which can lead to an annual capacity of 912,500 visitors (*Plan Maestro* 2005: p. 96), i.e. a bigger projection than the actual figure in these

recent years, even considering the doubling since 2004. The actual control of this standard is also rather controversial.

Such a number is more than problematic in relation to the alleged emphasis on the spiritual meaning of the site (it is hard to enjoy the sacred value while you are forced to stop no more than ten minutes in any place, in order to keep traffic flowing). More in general, such mass exploitation seems to be incompatible with the high quality and intense kind of enjoyment of the site.

Second, there is the issue of the “process-like” nature of the plan. The plan is not an act in itself: it directs attention, mobilizes resources and actions. All this takes time. Here in particular the whole planning process required time to prepare details for projects (“*inversions*”) – according to the SNIP procedures – and later obtain permissions, start operations etc. Most investments activated by the plan are still in progress (actually few of them are under implementation). This is a natural issue, and even the best plan, directing the attention of people inside the organization would (still) appear to have little impact on an external observer (e.g the visitor).

Third, the best plan, implemented in due time, could have minor impacts depending on reactions by other agents, bearing different interests and views. More explicitly, vested interests in the area and/or illegal behaviour could act in effectively resisting the change called for by the plan (economic interest for exploiting tourism in Aguas Calientes; illegal guides; ignoring norms inside the park etc.). Monitoring actual impacts of plans is one of the most difficult aspects of

planning. Managing vested interests and illegal behaviour is a particularly delicate issue indeed!

The drivers of change

Understanding change would require mapping the most important elements that are driving the overall process. Here more than elsewhere, the action of internal agents in changes affecting the “*manejo*” of HRS is deeply linked with more general external dynamics and phenomena: the transformation of the Peruvian national political system; the role of the international community amongst the most important factors.

- The transformation at a national level plays a crucial role here: the new climate after the Fujimori period; the attention to archaeological issues by the previous first lady (who was sponsoring the entire Qapaq Nan project); the whole restructuring of public expenditure procedures; decentralization in general and the autonomy of INC-Cusco in particular; the SNIP and so on. It would be difficult to understand what is happening (happened in recent years) in Machu Picchu without understanding the profound change in this context. This provides a further example of a crucial element in the transformation of heritage: changes in professional issues – in the management of archaeological sites – are deeply intertwined with more general trajectories of change at a general administrative level. Apologies to the reader: but understanding change is complex; and understanding

specificities and trajectories of change of administrative systems is incredibly complex, but also a necessity when talking about change in heritage entities.

- The international community (“public opinion” in general, or more in particular the role of international agencies such as UNESCO and World Bank) have also played a central role. Interestingly enough, this impact has taken place at different levels, which may be interesting to see separately. First, there is an overall impact in terms of general policy guidelines (calling for a more curatorial/ecological kind of attitude as a whole). Second, there is an impact at the substantive level referring to specific solutions (e.g. fighting the idea of the cableway). Third, there is a role in terms of methodologies that are used and transferred.

For the first two aspects, UNESCO actually seemed to have played the role of supporting professional views which would have been particularly weak in the absence of such a legitimating role. Indeed, most archaeologists we met and talked to were in total agreement with what was asked for/imposed by UNESCO. In a sense, UNESCO itself seems to have acted as giving “voice” to an archaeology value-based view of the whole site, with forms of local appropriation (see the so-called “Andean view” or “Andean rationality”). In any case, it acted as a support to the recovery of a professional view. Moreover, the transference of planning technologies was not a mere standard process: the way in which the plan is structured and its rhetoric (e.g. the lack of a “normal” SWOT analysis in favour of a more substantive analysis of specific issues) as we

saw, can be seen as an original way in which the professional and the managerial dimensions sustain a dialogue.

One question perhaps can be highlighted. Not only are archaeologists in Machu Picchu (and Cusco) in favour of UNESCO, they all seem to have confidence in the *Plan Maestro* 2005. At all the meetings we attended, people came with their own copy of the Plan, and were constantly referring to it: a sort of symbol of “archaeological pride”, recovered after the commercial exploitation of the site in the Fujimori era. With regard to the Press, and how the Press refer to UNESCO standpoints, a more detailed acknowledgement of differences of behaviour/attitude would be worthwhile. What is lacking is a more specific assessment of responsibilities and achievements: HSM, with all its problems, cannot be said to be “badly managed”. The problems and responsibilities are related to the institutional fragmentation (i.e. the authority of Aguas Calientes within a protected area; the inconsistent attitude of tourism agencies – and ministry? – still aimed at maximizing flows and revenues).

This is not only a question of recognizing the efforts of those that fight “with” an international call for preservation (though finding friends and enemies, and acknowledging efforts of the former and responsibilities of the latter also plays a crucial role in motivating people and mobilizing actions): it is also a question of addressing main issues where a clearer, more aware approach would have been needed from the very beginning. The whole ambiguity of UGM (the management unit) – and the misunderstanding between a request for

a unitary governance structure *versus* a solution of a mere coordinating entity with no direct power or budget – would have been different in the presence of a call for a more radical quest to overcome institutional fragmentation.

Concluding remarks

There are just a few additional comments that the study of Machu Picchu can address as general concluding remarks. First, the socially-constructed nature of an archaeological site clearly emerges from this narrative. The meanings⁹ – and above all priorities and ranking among various meanings – largely differ in the two “eras” (Fujimori and post-Fujimori). Or, in other words, the meanings associated to a site like this cannot be taken for granted, or as given. Legitimizing views that are closer – or more compatible – to international values of the profession is a crucial task of international agencies in such a delicate, troublesome process of sense making.

Second, the embeddedness of heritage management in public sector dynamics clearly appears. It is impossible to talk about the management of Machu Picchu unless preceded by a huge introduction, which is essential in order to understand the context (structure and changes in bureaucracy and its internal design, human resource issues, SNIP, and so on). Without such a huge introduction, any comment on data (e.g. people, investments, achievements) would have been not only lacking in context, but largely misleading.

9 de La Torre M., MacLean M.G.H., 2005, *Heritage Values in Site Management: Four Case Studies*, Getty Publications.

Third, rather than the simplistic application of management tools to specific fields – such as “site management” or “museum management” – what emerges is the inner complexity of any discourse about the “*manejo*” in itself. There are no shortcuts to be able to understand the complexity of the management of similar entities, the actual direction and impact of change processes, merits and faults of the different groups of agents involved. Contextual and process approaches require a careful use of a knowledge of management studies.

Fourth, the Machu Picchu story tends to give a central role to the issue of institutional design, as do many other entities we have been working on (the British Museum, Pompeii, museums in Italy run by local authorities, Malta Heritage, Chinese museums and so on). Here a highly problematic issue concerns the idea of governance structure itself, which most of us tend to carry from an organizational theory background (in a more or less sophisticated and consistent way):

- The underlying concept of “entity” in itself, of organizations that are in themselves responsible and self-contained, and thus accountable as such is still alien to most public bureaucracies (not just in developing countries, but in continental bureaucracies as well, such as, for instance, Italy and most of its museums and archaeological sites).
- The underlying assumption that – despite differences in speed and rate – the tendency is a change towards better-defined organizational boundaries of individual operating units (“entities”) can indeed be questioned, according to our research. A doubt remains that neither Machu Picchu, nor Pompeii and many other

organizations in the cultural heritage sector inside public bodies seem to be willing to move seriously in this direction.

- In any case, understanding the highly difficult process of change by partial branches of the public sector – such as museums and sites embedded in broader administrative bodies – is necessary to avoid misunderstandings and very costly conflicts. The *Unidad de Gestion* suggested by UNESCO (and later on by the World Bank) is indeed such a weak institutional solution, compared to what is used elsewhere in similar contexts. For example, in funding the recovering of Quito historical centre, the *Banco Interamericano de Desarrollo* imposed the establishment of a private law public agency with which all transactions and decisions were run, thus avoiding institutional fragmentation, typical of the public sector (in Ecuador as elsewhere).

Fifth, Machu Picchu is an extraordinarily rich archaeological site, different from most museums and sites in the world (perhaps one of the richest, where a visitor spends at least \$150 in a day). Interestingly enough, serious problems can also be found in site management in this situation of wealth: problems in defining the meanings and concept of the site, such as, for instance, between commercial exploitation and protection rationale; problems in defining roles and tasks of public and private agents; problems in finding a possible “third way” between the radicalism of the neoliberal agenda (and the excess of privatization during the 90s) and the difficulties in making the public sector more effective, efficient and accountable.

Unlike most public sector dynamics and NPM reforms, here privatization and outsourcing have gone too far, and there is an issue of recovering a (Weberian?) bureaucracy. Ironically, even in such an anomalously rich context, the issue of institutional setting, administrative norms, and above all, the issue of management, become crucial.

Acknowledgments

Several people have been fundamental in allowing this paper to be completed. In particular, we would like to thank Jorge Zegarra Balcazar, Director of INC-Cusco, Fernando Astete, Director of the Historical Sanctuary of Machupicchu, Jorge Prado Tisoc, Director of the International Cooperation Office of INC-Cusco, and to the whole staff of INC-Cusco and HSM for welcoming us and providing us with rich documentation on the institution during our field visits, and for the interviews provided. Many thanks also to Roberto Chavez for his invaluable suggestions for our research.



Luca Zan és professor d'Economia a la Universitat de Bolonya. En l'àmbit docent és, des del 2004, professor visitant de la *Carnegie Mellon University* on imparteix docència en el *Master of Arts Management*. Des del 2002 ha estat director del GIOCA –*Graduate Degree in Innovation and Organization of Culture and the Arts* de la Universtat de Bolonya–. En el marc de la recerca ha desenvolupat una línia específica dedicada a la gestió de les organitzacions culturals, especialment de les institucions culturals italianes, però també ha treballat en l'anàlisi d'entitats com el British Museum. Ha participat en un projecte italià sobre la cooperació al desenvolupament en el *Shaanxi History Museum di Xi'an* (2002) i en un altre sobre els museus de Belgrad (2003) o sobre la recuperació del centre històric de Quito (2004). Des del 2005 ha coordinat un projecte de recerca sobre la gestió del patrimoni cultural de la Xina. Membre de nombrosos comitès internacionals i *referee* de diverses revistes de difusió internacional, com el *International Journal of Arts Management*, ha publicat àmpliament en anglès i italià i la seva obra ha estat traduïda a d'altres idiomes com el xinès. Entre les seves publicacions

recents destaquen: *Managerial rhetoric and arts organizations* (2006); conjuntament amb S. Zambon i F. Rossi *Il “discorso del maneggio”: Pratiche gestionali e contabili all’Arsenale di Venezia, 1580-1643* (2006); *Economia dei musei e retorica del management* (2003); (a cura di), *Conservazione e innovazione nei musei italiani. Management e processi di cambiamento* (1999).

Luca Zan is Professor of Economics at the University of Bologna. Since 2004 he has also been visiting professor of the *Carnegie Mellon University*, where he is lecturer for the *Master of Arts Management* degree. He has been director of GIOCA – *Graduate Degree in Innovation and Organization of Culture and the Arts* – at the University of Bologna since 2002. In the field of research, he has specialized in the management of cultural organizations, in particular, in Italy, but has also analyzed organizations such as the British Museum. He has taken part in several projects that include an Italian development cooperation project in the Shaanxi History Museum in Xi'an (2002), another project on museums in Belgrade (2003), or the recovery of the historical centre of Quito (2004). He has been coordinating a research project on cultural heritage management in China since 2005. Member of several international committees and referee for different journals published worldwide, such as the *International Journal of Arts Management*, he has published extensively in English and Italian, and his work has been translated to other languages, such as Chinese. Among his most recent publications, we can

highlight: *Managerial Rhetoric and Arts Organizations* (2006);
(with S. Zambon and F. Rossi) *Il “discorso del maneggio”:
Pratiche gestionali e contabili all’Arsenale di Venezia 1580-1643*
(2006); *Economia dei musei e retorica del management* (2003);
(a cura di), *Conservazione e innovazione nei musei italiani.
Management e processi di cambiamento* (1999).

Índex

Gestió del Machu-Picchu: canvis institucionals, realitzacions i qüestions no resoltes

Introducció	7
El context general: una situació poc usual de canvis i conflictes	9
INC-Cusco	15
Gestió del Santuari Històric del Machu-Picchu	25
«Plan Maestro» 1998-2003	26
«Plan Maestro» 2005	34
Discussió	48
Els impulsors del canvi	58
Observacions finals	61
Agraïments	64

Summary

Managing Machu Picchu: institutional changes, achievements and open issues

Introduction	67
INC-Cusco.....	75
Managing the Historical Sanctuary of Machupicchu.....	84
“ <i>Plan Maestro</i> ” 1998-2003	86
“ <i>Plan Maestro</i> ” 2005	93
Discussion.....	107
The drivers of change	117
Concluding remarks.....	120
Acknowledgments	123

