

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**TESIS PRESENTADA A LA ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS PREVIA LA  
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL Y  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS PARA FACILITAR LA  
INSERCIÓN Y GESTIÓN DE LA COMPETENCIA DE PATRIMONIO CULTURAL Y  
ARQUITECTÓNICO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS  
MUNICIPALES DEL ECUADOR, EN SUS PLANES DE DESARROLLO Y DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**AUTORA: VERÓNICA SILVANA CHÁVEZ MARTÍNEZ**

**DIRECTOR: MSc. TP, Arq. FERNANDO GALLEGOS**

**QUITO, 2015**

## **DEDICATORIA**

Dedico esta tesis a todos aquellos que me acompañaron en este largo camino, a aquellos que me apoyaron en los momentos en que pensé que no lo lograría, a todos aquellos que creyeron en mí y que esperaban que este momento llegue, a mis sobrinos y sobrinas, porque ellos me inspiran cada día.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis padres, porque a ellos atribuyo mi formación personal, mi fortaleza y mis convicciones. A mis queridas amigas expertas en patrimonio quienes me apoyaron a lo largo de este trabajo, a mi director de tesis por su apoyo permanente, por compartir sus conocimientos, sus orientaciones y por su confianza en mí trabajo y finalmente a las instituciones que me facilitaron información.

## Contenido

RESUMEN .....	6
INTRODUCCIÓN .....	8
Capítulo I: .....	10
1. El Patrimonio: Conceptos .....	10
1.1 El Patrimonio: Conceptos básicos .....	10
1.2 El Patrimonio Cultural: Protección y Conservación .....	12
1.3 El Patrimonio Cultural: valoración y difusión .....	17
1.4 Clasificación del Patrimonio Cultural.....	22
1.5 Patrimonio e identidad .....	27
1.6 Gestión del Patrimonial Cultural .....	29
Capítulo II: .....	34
2. El Patrimonio Cultural en el Ecuador: situación actual y marco legal e institucional .....	34
2.1 Diagnóstico de la conservación, protección y gestión del Patrimonio Cultural.....	34
2.2 La institucionalidad relacionada al Patrimonio .....	43
2.3 Marco constitucional y normativa nacional.....	45
2.4 Normativa internacional .....	58
2.5 El Plan Nacional de Desarrollo y el Régimen de Desarrollo .....	67
2.6 La Descentralización y las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ..	69
2.7 El Ordenamiento Territorial en el Ecuador .....	74
2.8 Análisis de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en relación al patrimonio cultural (ejemplos).....	77
Capítulo III: .....	86
3. Propuesta de lineamientos metodológicos y operativos para la integración de las competencias sobre patrimonio en los gobiernos municipales y su gestión territorial.....	86

3.1	Identificación de los niveles de organización, actores, competencias y atribuciones respecto al patrimonio. ....	86
3.2	Contenidos y procesos que se deben considerar para la aplicación de cada competencia y/o atribución municipal .....	93
3.3	Herramientas para la implementación de las competencias.....	111
3.4	Sistemas de monitoreo y evaluación.....	116
3.5	Estrategias para proteger, mantener, difundir y gestionar el patrimonio.....	118
Capítulo IV: .....		123
4.	El patrimonio cultural como factor de desarrollo.....	123
4.1	Los recursos patrimoniales y sus potencialidades turísticas.....	124
4.2	La influencia del turismo en la ciudadanía y sus efectos .....	128
4.3	La articulación y cooperación público - privada .....	132
4.4	Estrategias para el desarrollo del turismo en base del Patrimonio.....	134
BIBLIOGRAFÍA .....		145
ANEXOS .....		149

## **RESUMEN**

La Constitución de la República del Ecuador, así como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, disponen la implementación de un proceso de descentralización de competencias que posiciona a los gobiernos autónomos descentralizados como actores principales del desarrollo. Es así que los gobiernos municipales enfrentan el desafío de asumir la competencia para: proteger, conservar y difundir el patrimonio cultural, arquitectónico y natural de su territorio y construir los espacios públicos para estos fines.

El tema de la presente tesis es una propuesta de lineamientos metodológicos y operativos que faciliten a los gobiernos municipales del Ecuador, gestionar la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico e insertarla en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Para lo cual se describen en primer lugar conceptos necesarios para la comprensión de temática, en segundo lugar se realiza un diagnóstico de la situación del patrimonio cultural en el Ecuador y una síntesis del marco constitucional y normativo nacional e internacional. En tercer lugar la propuesta propiamente en la que se describe procesos, herramientas, estrategias para la gestión de la competencia y su manejo integral en la gestión municipal. Finalmente se complementa con una propuesta para incorporar al turismo como un factor de desarrollo local afincado en el uso y puesta en valor de los recursos patrimoniales.

En esta tesis se consideran investigaciones realizadas desde las entidades nacionales rectoras de la gestión patrimonial, información que incorpora valiosos aportes al tema y que permitieron generar conclusiones y vislumbrar un trabajo continuo.

## **ABSTRACT**

The Constitution of the Republic of Ecuador as well as the Organic Territorial Organization, Autonomy and Decentralization Code and the Organic Planning and Public Finances Code, stipulate the implementation of a power decentralization process which positions the decentralized autonomous governments as key development players. That is why, the municipal governments are challenged to assume jurisdiction to: protect, preserve and disseminate the intangible cultural, architectural and natural heritage of its territory and build public spaces for these purposes.

The subject of this dissertation is a methodological and operational guidelines proposal that facilitates Ecuadorian municipal governments manage competition in cultural and architectural heritage and insert it into its development plans and land-use. So first of all, necessary concepts for full understanding of the subject are described, secondly, a diagnosis of Ecuadorian cultural heritage situation and a summary of national and international constitutional framework are carried out. Then, it is performed the proposal itself in which processes, tools, strategies for competence management and its integrated management in municipal administration are described. Finally, this dissertation is complemented with a proposal in order to include tourism as a local development factor settled in the enhancement of heritage resources.

This dissertation considers research carried out by governing national entities responsible for heritage management, information that incorporates valuable contributions to the subject and allowed to generate conclusions and glimpse a continuous work.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Ecuador del año 2008 pone en manifiesto la responsabilidad del Estado de velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador. La Constitución también contempla en su artículo 1 que el Ecuador es un Estado de derechos, intercultural, plurinacional, que se gobierna de manera descentralizada. En su título V la organización territorial del Estado, en el capítulo del régimen de competencias incluye como competencia de los gobiernos municipales el preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

La responsabilidad hacia el patrimonio, además de plasmarse en todos y cada uno de los habitantes del país, establece fundamentalmente un rol rector y regulador del gobierno central, en el nivel nacional y, de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el nivel local. En la medida en que el patrimonio no constituye un bien de propiedad privada sino esencialmente de carácter público, un derecho y base de la identidad de toda comunidad, obliga a que el Estado se convierta en el garante de su apropiación, uso, disfrute, permanencia, difusión e incremento. El proceso de descentralización en el nivel local, requiere un tratamiento planificado y organizado para transferir estas competencias a los gobiernos municipales, de tal manera que forme parte integrada de los procesos de planificación. Es decir, que se considere el patrimonio natural y cultural desde la elaboración de los diagnósticos territoriales, los modelos de desarrollo y, especialmente los modelos de gestión, para la construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de manera que se articulen plenamente a la Estrategia Territorial Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo y los deberes constitucionales para el Régimen del Buen Vivir.



La motivación principal para desarrollar este trabajo surgió en un proceso de aprendizaje profesional, a través del cual he ido identificando varias problemáticas como la debilidad institucional del gobierno central así como de los gobiernos sub nacionales, relacionada a su organización, la falta de equipos técnicos capacitados en el manejo del patrimonio, desconocimiento de los recursos patrimoniales, débil voluntad política, falta de recursos para el manejo y preservación del patrimonio, pero sobre todo la débil articulación interinstitucional para definir modelos territoriales de desarrollo endógeno en los niveles territoriales y contribución al modelo de desarrollo de país.

El objetivo de este trabajo es contar con una propuesta de lineamientos metodológicos y operativos que faciliten a los gobiernos municipales ejecutar sus competencias sobre el patrimonio cultural y su gestión territorial como elementos que contribuyan al desarrollo local. Como objetivo específico se planteó el análisis de la institucionalidad y del estado actual del patrimonio en el Ecuador como marco referencial para realizar la propuesta. Así mismo, se realizó un análisis de las competencias sobre patrimonio cultural y arquitectónico que deben asumir con gobiernos municipales y la gestión territorial.

La problemática descrita llevó a suponer que la falta de capacidades instaladas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales no permitiría asumir la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico en una forma integral y a su vez estas competencias no se ven reflejadas en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

La investigación se realizó a través de la consulta bibliográfica de varios autores, se utilizó la técnica documental que permitió la recopilación de información para enunciar las teorías que sustentan el estudio. Se utilizó fuentes secundarias de información: documentos que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación, es decir, informes de consultorías realizadas para entidades del Estado, libros, artículos, informes técnicos, entre otros.

## Capítulo I:

En el marco del presente trabajo surge la necesidad de partir de un contexto conceptual-teórico analizando algunos de los conceptos relativos a Patrimonio con una visión integradora del patrimonio cultural (material e inmaterial) que se vincula a los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Parte del marco conceptual de esta investigación descansa en la base constitucional y normativa nacional e internacional, así como en las teorías contemporáneas de patrimonio y gestión cultural, como elementos para adaptarse al modelo de desarrollo planteado por el ente rector de la planificación del país, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES; y, en base a los cuales se pretende generar lineamientos metodológicos y operativos que permitan fortalecer desde el nivel central a los gobiernos municipales para desarrollar las competencias de preservar, mantener, difundir y gestionar el patrimonio, de manera integrada en los procesos de planificación del desarrollo y en la gestión del ordenamiento territorial.

### 1. El Patrimonio: Conceptos

#### 1.1 El Patrimonio: Conceptos básicos

A primera vista, parece fácil definir el concepto de patrimonio, sin embargo no es así, esta palabra tiene diferentes acepciones, es un concepto que se ha ido construyendo a lo largo de los siglos a partir de las raíces etimológicas latinas del término, relacionadas con *patro* que se hereda: (*Patrimonium* - *Pater* = padre y *Monium* = valor reconocido).

De acuerdo al diccionario de la real academia de la lengua lo define como *el conjunto de bienes que pertenecen a una persona, ya sea natural o jurídica*. La noción suele utilizarse para nombrar a lo que es susceptible de estimación económica, aunque también puede usarse de manera simbólica. El concepto

también tiene una aceptación vinculada a la herencia y a los derechos adquiridos como integrantes de una determinada comunidad o grupo social. El patrimonio puede heredarse por la pertenencia a una familia o a una nación.

El concepto de patrimonio es amplio y complejo. Incluye un conjunto de elementos muy variados: naturales y culturales que hereda una persona, un grupo social, una nación, la humanidad en su conjunto, en un momento histórico determinado. Por tanto, involucra elementos materiales y no materiales, naturales y creados por el ser humano, concretos y abstractos (intangibles).

Llull (2005), señala que patrimonio es un concepto relativo, que se construye mediante un complejo proceso de atribución de valores otorgados y sujetos por la historia, la moda y el propio dinamismo de las sociedades. Considerar esta evolución del concepto permite también ir discriminando y entendiendo las diferentes manifestaciones culturales que tienen importancia para el ser humano y que por ello deben ser conocidas y conservadas.

Prats (2005), considera que a partir de ello es también que se van comprendiendo los criterios para medir el valor de los objetos patrimoniales, se explica cómo se han originado las leyes dirigidas a conservarlo y a difundirlo a través de procesos de enseñanza-aprendizaje, se busca establecer la relación entre el patrimonio y la identidad de una sociedad. De igual forma esta evolución del concepto de patrimonio también ha permitido la incorporación de criterios para incluir no solo monumentos históricos y obras de arte, sino también elementos folklóricos, bibliográficos, documentales, materiales, entre otros. (Llull, 2005).

La primera definición sobre Patrimonio Cultural se registra en el documento de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural en 1972 que expresa lo siguiente: ~~%~~ Patrimonio Cultural son los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya

arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico+(UNESCO, 1972)

Estas concepciones del patrimonio han evolucionado como producto de varias reflexiones en las que, sin duda, la conferencia intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia 1998, representa un punto de inflexión para el marco conceptual del Patrimonio Cultural, pues no sólo se rompe aquella mirada y prevalencia de la dimensión física y estética del Patrimonio Cultural como monumento artístico, sino que la diversidad cultural, es asumida como lo más importante de la humanidad, y se manifiesta la necesidad de crear una nueva convivencia cultural con base a la vigencia de derechos culturales, en donde el patrimonio cultural asume una vigencia estelar porque se la relaciona con la creatividad cultural, con el desarrollo, con las industrias culturales, entre otras. (MCP<sup>1</sup>, 2009).

El patrimonio representa la raíz, el quiénes somos, de dónde venimos, cuál es nuestra herencia común, el entorno en el cual vivimos, los pensamientos, creencias y razones de sus creadores, poseedores y mantenedores, que han superado la temporalidad y el espacio.

## **1.2 El Patrimonio Cultural: Protección y Conservación**

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en la 17.a reunión, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, elaboró el documento de Recomendación sobre la Protección, en el Ámbito Nacional, del Patrimonio Cultural y Natural; documento en el cual se determina la política que a nivel nacional deben considerar

---

<sup>1</sup> MCP, Ministerio Coordinador de Patrimonio

los países miembros, misma que dice: "Cada Estado formulará, desarrollará y aplicará en la medida de lo posible y de conformidad con sus normas constitucionales y su legislación, una política nacional cuyo principal objetivo consista en coordinar y utilizar todas las posibilidades científicas, técnicas, culturales y de otra índole para lograr una protección, una conservación y una revalorización eficaces de su patrimonio cultural y natural" (UNESCO, 1972)

El documento de la convención antes señalada en el artículo 7 indica que se entenderá por protección internacional del patrimonio mundial cultural y natural el establecimiento de un sistema de cooperación y asistencia internacional destinado a secundar a los Estados Partes en la Convención en los esfuerzos que desplieguen para conservar e identificar ese patrimonio.

Entre los principios generales hace referencia a que "La protección, la conservación y la revalorización del patrimonio cultural y natural se ha de considerar como uno de los aspectos fundamentales del acondicionamiento del territorio y de la planificación, en la esfera nacional, regional o local." (UNESCO, 1972)

La recomendación es marcada por una serie de medidas de protección que los Estados Miembros deben tomar en lo posible como: medidas científicas, técnicas, administrativas, jurídicas y financieras necesarias para lograr la protección del patrimonio cultural y natural situado en su territorio.

La conservación "Consiste en la aplicación de los procedimientos técnicos cuya finalidad es la de detener los mecanismos de alteración o impedir que surjan nuevos deterioros e un bien cultural material. Su objetivo es garantizar su permanencia." (MCP, 2012: 34)

La conservación se divide en dos grandes ramas, la preservación y el mantenimiento. La preservación es una acción humana encargada de evitar daños a los bienes o recursos, es la acción de preservar, cuidar, atender un bien o recurso. Hay dos tipos de preservación, la preventiva y la correctiva; la preventiva se realiza antes de que se produzca un daño a un bien o recurso, mientras que la correctiva, como su nombre lo indica, corrige un daño y repara un bien.

El mantenimiento, contrario a la preservación, requiere el seguimiento continuo del estado de un bien o recurso, puede ser preventivo o correctivo, evita que un inmueble intervenido vuelva a deteriorarse.

En el caso del patrimonio cultural, los procesos de conservación, como reparación y recuperación de bienes histórico . culturales se remontan al siglo XIX. Es una actividad científica y técnica que procura recuperar bienes de tipo patrimonial que cumplen con determinados requisitos para ser considerados como tal.

Históricamente, la conservación de bienes está asociada a la recuperación de objetos de uso ritual, vasijas y objetos de cerámica, en los que se utilizan técnicas tanto de conservación como de preservación, con el fin único de recuperar el uso ritual de los bienes.

Durante la edad media y el renacimiento, la restauración la realizan artesanos dirigidos por el artista a cargo de la recuperación de una obra. Es hasta el siglo XIX que surgen personas dedicadas a la restauración, recuperación y conservación de obras y objetos antiguos (Macarrón, 2002), y partir de este siglo, las pinturas, objetos arqueológicos, edificaciones y otros bienes son recuperados, restaurados y conservados por profesionales especializados.

En el Ecuador, con la creación de instituciones como el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, hacia fines de los años 70 y principios de los 80, se inician procesos de recuperación y conservación de bienes culturales, principalmente bienes arquitectónicos y bienes arqueológicos. A partir del año 2007, tras la declaratoria de Estado de Emergencia del Patrimonio Cultural, el Estado Ecuatoriano destinó aproximadamente 40 millones de dólares a la recuperación de bienes de interés histórico cultural.

Los bienes arquitectónicos, casas antiguas, edificaciones históricas públicas y privadas, instituciones y edificaciones arqueológicas, los bienes arqueológicos, objetos cerámicos, textiles metálicos, bienes documentales, documentos antiguos, libros, fotografías, películas, y otros bienes históricos como uniformes, armas, monedas, entre otros fueron inventariados durante el Decreto de Emergencia, de

entre estos bienes, los que requerían conservación fueron debidamente restaurados y se hace un seguimiento para su conservación y protección.

Además del Decreto de Emergencia, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural e instituciones como el FONSAL (Fondo de Salvamento) que contaba con contribuciones internacionales, han aportado a la conservación de bienes culturales, principalmente bienes arquitectónicos.

Actualmente, el Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito, en colaboración con la Municipalidad de Quito, ha puesto en marcha la recuperación de patrimonio cultural inmaterial, realizando el inventario de conocimientos tradicionales asociados a la medicina ancestral, como parte de los métodos de conservación de bienes culturales.

Los procesos de conservación, como se explica anteriormente, implican la recuperación y mantenimiento de los bienes una vez que se ha identificado la afectación de los mismos. Esta afectación, química, física o biológica requiere de un tratamiento asociado al material que compone el bien, y en base a la afectación se puede recuperarlo en su totalidad o parcialmente.

La protección física implica el acto de proteger físicamente un bien, de tomar las medidas necesarias para la salvaguarda física del mismo. La protección simbólica requiere, por el contrario, establecer normas y reglas para la protección, en este caso en particular, un decreto de protección o una declaratoria de emergencia para salvaguardar los bienes.

En el Ecuador, la Ley de Patrimonio Cultural, elaborada en el año 1978, y la codificación del año 2004, garantizan la protección del patrimonio cultural y de todos los bienes que los componen, sancionando debidamente el daño ocasionado a un bien, sea por negligencia o desconocimiento.

Cuando se trate de bienes inmuebles se considerará que pertenece al Patrimonio Cultural del Estado el bien mismo, su entorno ambiental y paisajístico necesario para proporcionarle una visibilidad adecuada; debiendo conservar las condiciones de

ambientación e integridad en que fueron construidos. Corresponde al Instituto de Patrimonio Cultural delimitar esta área de influencia.

Dentro de la ley de patrimonio también se declara que todos los bienes listados anteriormente son de dominio exclusivo del Estado ecuatoriano, y su restauración, reparación, modificación y otros cambios, no pueden ser realizados sin previa notificación al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Las sanciones son de tipo pecuniario y de prisión a quien atente contra el bienestar del patrimonio cultural.

Entre las múltiples atribuciones del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, como protector del patrimonio cultural, no solo consta el declarar a un bien como patrimonio cultural, también ~~%~~Art. 38.- Podrá declararse que un objeto ha perdido su carácter de bien perteneciente al Patrimonio Cultural cuando los deterioros hayan eliminado totalmente su interés como tal, sin que sea factible su restauración.+ (Ley de Patrimonio Cultural, 1975) De no poder recuperarse el bien, total o parcialmente, o en caso de haber sido modificado de tal manera que su valor haya cambiado, ya no será considerado como bien patrimonial.

El patrimonio cultural representa lo que tenemos derecho a heredar de nuestros predecesores y es nuestra obligación conservarlo a su vez para las generaciones futuras. Durante años se ha constatado que el patrimonio cultural se encuentra amenazado de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción.

Muchas de las áreas, conocidas como ~~%~~centros históricos+, ~~%~~barrios históricos+ o áreas históricas+, contienen gran parte del bagaje y la herencia cultural de los países que caracterizan e identifican a los pueblos y naciones, ~~%~~bienes culturales+ de la comunidad que a menudo se encuentran en procesos de destrucción, abandono o sustitución. En unos casos son reconocidos como patrimonios culturales o naturales de los Estados mediante resoluciones de protección, en otros, valorados por el mundo por intermedio de la Organización de Naciones Unidas para la Educación,



Ciencia y la Cultura UNESCO, a través de las declaratorias como Patrimonio Cultural /Natural de la Humanidad. (Arízaga, 2003)

La UNESCO responde a la protección jurídica internacional del patrimonio cultural, esto lo hace a través de la administración de diversas convenciones que protegen los bienes culturales en conflictos armados e impiden la importación y exportación ilícitas y protege el patrimonio subacuático.

Para dar cumplimiento a estas obligaciones para la protección del patrimonio cultural, la UNESCO también emite recomendaciones que deben ser aplicadas para la protección y la gestión de los bienes declarados Patrimonio Mundial y al mismo tiempo, garantizar que se conserve el Valor Universal Excepcional y las condiciones de integridad y/o autenticidad.

Todos los bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial deben contar con mecanismos de protección y gestión legislativos, reglamentarios e institucionales adecuados que garanticen su salvaguarda a largo plazo, pero también deben aplicarse estos mecanismos para aquellos bienes patrimoniales, así considerados por cada uno de los países y a todos los niveles, es decir nacionales, regionales y locales.

### **1.3 El Patrimonio Cultural: valoración y difusión**

La valoración del patrimonio surge en la actividad del coleccionismo de objetos generada como el significado de riqueza personal. Considerando el valor económico que ciertos objetos como las joyas y objetos fabricados con metales preciosos o también otros objetos susceptibles de ser coleccionados por su calidad o por la rareza de sus materiales. Estos bienes eran almacenados con el único objetivo de engrosar el patrimonio personal de los poderosos, su disfrute era individual y privado. Los objetos podían tomar mayor valor y eran exhibidos o mostrados únicamente cuando tenían un significado especial como los trofeos de guerras, se les confería un valor conmemorativo sobre personajes y hechos históricos.

Llull (2005), recoge en su investigación que los primeros que se plantearon el almacenamiento de sus tesoros de un modo diferente fueron los reyes de la dinastía Atálida, quienes concibieron la acumulación de objetos por su valor artístico intrínseco por encima del valor económico que poseían. Es entonces que el interés de ésta dinastía se dirige hacia los vestigios de la Grecia Clásica para lo cual Atalo I emprende una de las primeras campañas arqueológicas, en Egina, en el año 210 A.C. Desde entonces adquieren importancia las civilizaciones romana y egipcia.

De esta forma el patrimonio adquirió un significado pedagógico, se convirtió en modelo referencial del «buen gusto» al que todas las manifestaciones culturales debían imitar. La iglesia, reyes y personajes de las clases privilegiadas fueron adquiriendo bienes culturales que adquirirían valor, tras un cambio significativo de la mentalidad; es decir, los bienes adquirieron valor por su historia, antigüedad, y el valor documental de muchos bienes (Llull, 2005).

El siglo XVIII da paso a una creciente valoración del patrimonio, con la presencia de expediciones científicas rigurosas y la consolidación de los museos que fueron abiertos al público como templos culturales e indicadores de riqueza patrimonial. La Revolución Francesa es una época que propició una nueva valoración del patrimonio como el conjunto de bienes culturales de carácter público cuya conservación había que institucionalizarla técnica y jurídicamente para beneficio e interés común.

En 1791 se da lugar a una ley francesa que contempló la necesidad de inventariar y conservar los monumentos nacionales, para lo cual describe nueve razones para su valoración, entre estas razones están: su importancia histórica, su belleza estética y su interés pedagógico por las técnicas artísticas del pasado.

Gonzales .Varas (2000: pp. 34-36) como cita Llull (2005) menciona que «la recuperación y valoración del patrimonio histórico se desarrolló en el siglo XIX por medio de tres causas:

- a) Una interpretación ideológica o espiritual que dotó a los monumentos del pasado de una fuerte carga emocional y simbólica.
- b) Un progresivo interés turístico por conocer el patrimonio cultural de cada país.

- c) El desarrollo de la Historia del Arte como disciplina científica para estudio de los monumentos y las obras de arte del pasado, tanto en sus aspectos estéticos como testimoniales, ideológicos, culturales, etc.

### **El valor universal excepcional**

El concepto de valor universal aparece en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1978). En las Directrices Prácticas<sup>2</sup> para aplicación del Convenio de Patrimonio Mundial establecidas por el Comité de Patrimonio Mundial<sup>3</sup>, indica que el valor universal excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad; recoge adicionalmente criterios de valoración y evaluación de los patrimonios, especialmente para que sean registrados en la lista de patrimonios.

Celia Martínez (2010) analiza el origen del debate en torno al valor universal excepcional y en la revisión a varios especialistas menciona que el término excepcional significa que, en comparación con el patrimonio cultural generalmente documentado, los bienes inscritos en la lista se consideran los mejores ejemplos o los ejemplos más representativos de un tipo de patrimonio. Lo universal, quiere decir que estos valores relevantes pueden ser reconocidos como tales en general y en todo el mundo. Pero también significa que no sólo la región o el país concernido se preocupan por la conservación de este patrimonio, sino que, al contrario, de acuerdo con el preámbulo de la Convención, la humanidad en su conjunto se considera responsable de su protección y conservación. (Martínez, 2010)

Es importante entonces estas consideraciones y definiciones para entender que la aplicación de estos conceptos tienen una aplicación compleja, que se ven

---

<sup>2</sup> Directrices Prácticas tienen por objeto facilitar la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, son revisadas periódicamente para reflejar las decisiones del Comité del Patrimonio Mundial.

<sup>3</sup> El comité está conformado por ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), el IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y el ICCROM (Centro Internacional para el Estudio de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales).

acompañadas de factores e intereses culturales, económicos, turísticos, políticos y de viabilidad. Por ello, durante los últimos años se ha visto la necesidad de realizar estudios objetivos para la mejor aplicación de los criterios de valor universal excepcional, de ahí que, aparece el criterio de la ~~la~~ autenticidad y/o integralidad recogido en la edición del 2005 de las Directrices Prácticas y en las que se asume que la autenticidad depende integralmente de las propias cualidades del objeto evaluado, pudiendo manifestarse como autenticidad del diseño y del proceso creativo, como veracidad de materiales y la estructura o como veracidad de las tradiciones genuinas y la cultura viva que participa. (Martínez, 2010).

El Comité<sup>4</sup> considera que un bien posee Valor Universal Excepcional si cumple uno o más de los siguientes criterios. Por lo tanto, los bienes propuestos tendrán que:

- (i) representar una obra maestra del genio creador humano;
- (ii) atestiguar un intercambio de valores humanos considerable, durante un periodo concreto o en un área cultural del mundo determinada, en los ámbitos de la arquitectura o la tecnología, las artes monumentales, la planificación urbana o la creación de paisajes;
- (iii) aportar un testimonio único, o al menos excepcional, sobre una tradición cultural o una civilización viva o desaparecida;
- (iv) ser un ejemplo eminentemente representativo de un tipo de construcción o de conjunto arquitectónico o tecnológico, o de paisaje que ilustre uno o varios periodos significativos de la historia humana;
- (v) ser un ejemplo destacado de formas tradicionales de asentamiento humano o de utilización de la tierra o del mar, representativas de una cultura (o de varias culturas), o de interacción del hombre con el medio, sobre todo cuando éste se ha vuelto vulnerable debido al impacto provocado por cambios irreversibles;

---

<sup>4</sup> El comité está conformado por ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), el IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y el ICCROM (Centro Internacional para el Estudio de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales).

- (vi) estar directa o materialmente asociado con acontecimientos o tradiciones vivas, ideas, creencias u obras artísticas y literarias que tengan una importancia universal excepcional. (El Comité considera que este criterio debería utilizarse preferentemente de modo conjunto con los otros criterios);
- (vii) representar fenómenos naturales o áreas de belleza natural e importancia estética excepcionales;
- (viii) ser ejemplos eminentemente representativos de las grandes fases de la historia de la tierra, incluido el testimonio de la vida, de procesos geológicos en curso en la evolución de las formas terrestres o de elementos geomórficos o fisiográficos significativos;
- (ix) ser ejemplos eminentemente representativos de procesos ecológicos y biológicos en curso en la evolución y el desarrollo de los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos y las comunidades de vegetales y animales terrestres, acuáticos, costeros y marinos;
- (x) contener los hábitats naturales más representativos y más importantes para la conservación in situ de la diversidad biológica, comprendidos aquellos en los que sobreviven especies amenazadas que tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia o de la conservación.

Son también importantes:

- El criterio de autenticidad en lo que a diseño, materiales, mano de obra o marco se refiere.
- Como factor adicional, será también tenido en cuenta el estado de preservación del bien, que debe ser relevantemente evaluado, es decir, comparándolo con el estado de otros bienes semejantes del mismo período.

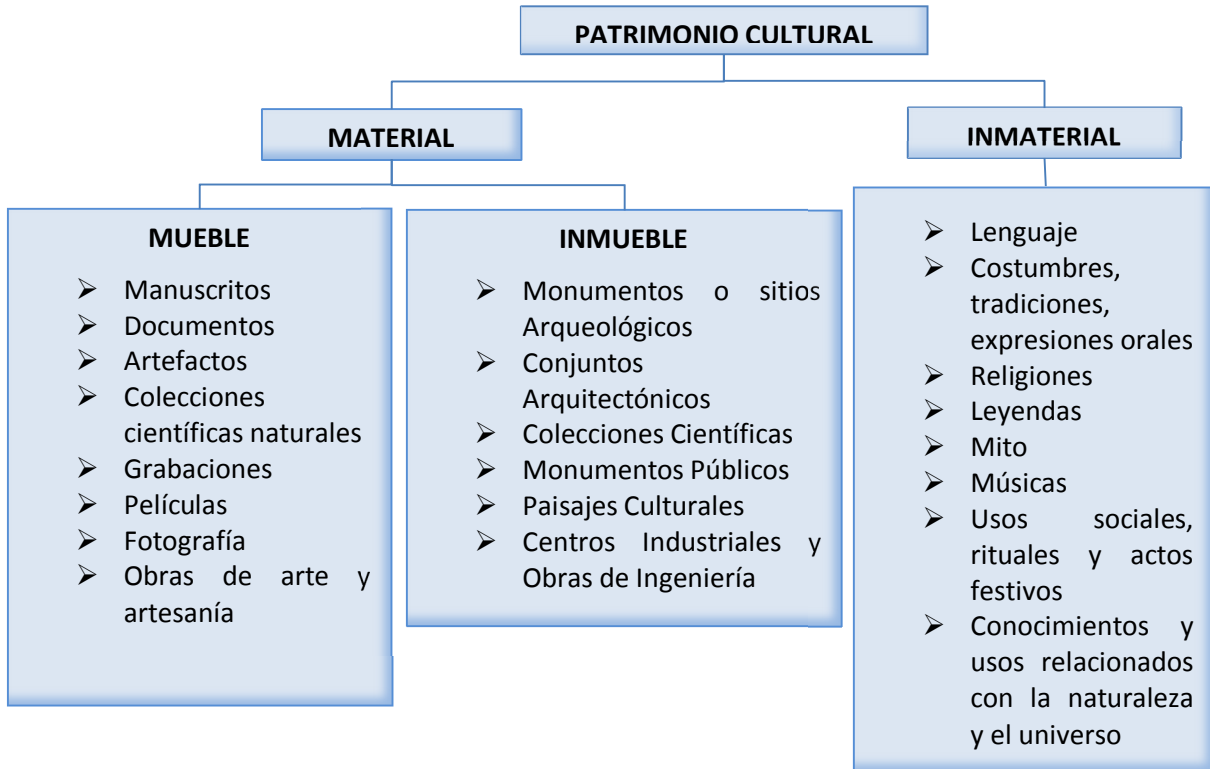
## 1.4 Clasificación del Patrimonio Cultural

Entendido el patrimonio cultural como el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social, que además contiene las letras y las artes, los modos de vida y derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias; y que se encuentra relacionado a una escala local, zonal, nacional o mundial y que trasciende de los intereses individuales para representar los valores de una comunidad, pueblo o sociedad, a continuación se presenta la clasificación del patrimonio cultural conocida mundialmente y para ello se cita a continuación la definición de la UNESCO Convención sobre Patrimonio Cultural y Natural, París 1972.

Se considera "*Patrimonio Cultural*": - a todos los bienes inmuebles o patrimonio arquitectónico es decir, las obras o producciones humanas que o pueden trasladarse; en esta categoría se ubican los pueblos y ciudades, parques, plazas, caminos, vías y puentes y las arquitecturas: civil, religiosa, militar, monumental entre otras. También comprenden el patrimonio cultural los bienes muebles entre los cuales se encuentran los bienes arqueológicos, bienes documentales, bienes inmateriales. Estos bienes para ser considerados deberán contar con un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o de la ciencia.

A continuación la figura 1 muestra la clasificación del Patrimonio Cultural que es utilizada de acuerdo a la norma vigente del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural:

Figura 1. Clasificación del Patrimonio Cultural



Fuente: INPC

Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2014

### 1.1.1 Patrimonio cultural material

Se caracteriza por tener un cuerpo físico que puede ser dimensionado y percibido sensorialmente. Suele llamársele igualmente tangible y se subdivide en patrimonio mueble y patrimonio inmueble.

*Patrimonio cultural mueble:* parte del patrimonio cultural material (tangible) caracterizado por poder ser trasladado de un lugar a otro. Como excepción a esta regla se encuentran los bienes muebles que, por destino (esculturas en espacio público o elementos decorativos de edificaciones), no deben ser separados por hacer parte integral del espacio o del inmueble.

*Patrimonio inmueble:* parte del patrimonio cultural material (tangible) que por sus dimensiones y su propósito se caracterizan por estar fijos a su lugar original; estos

son de cualquier época [prehispánica, colonial, republicana, moderna o contemporánea]. Los sectores urbanos son un ejemplo de este tipo de patrimonio.

Las categorías del patrimonio cultural material consideradas por el Estado ecuatoriano<sup>5</sup>, son las siguientes:

- a) Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material pertenecientes a la época prehispanica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con las mismas épocas;
- b) Los templos, conventos, capillas y otros edificios que hubieren sido construidos durante la colonia; las pinturas, esculturas, tallas, objetos de orfebrería, cerámica, etc., pertenecientes a la misma época;
- c) Los manuscritos antiguos e incunables, ediciones raras de libros, mapas y otros documentos importantes;
- d) Los objetos y documentos que pertenecieron o se relacionan con los precursores y próceres de la Independencia nacional o de los personajes de singular relevancia en la historia ecuatoriana;
- e) Las monedas, billetes, señas, medallas y todos los demás objetos realizados dentro o fuera del país y en cualquier época de su historia, que sean de interés numismático nacional;
- f) Los sellos, estampillas y todos los demás objetos de interés filatélico nacional, hayan sido producidos en el País o fuera de él y en cualquier época;
- g) Los objetos etnográficos que tengan valor científico, histórico o artístico, pertenecientes al patrimonio etnográfico;
- h) Los objetos o bienes culturales producidos por artistas contemporáneos laureados, serán considerados bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural

---

<sup>5</sup> Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador, Artículo 7



del Estado a partir del momento de su defunción, y en vida, los que han sido objeto de premiación nacional; así como los que tengan treinta años o más de haber sido ejecutados;

- i) Las obras de la naturaleza, cuyas características o valores hayan sido resaltados por la intervención del hombre o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna y la paleontología; y,
- j) En general, todo objeto y producción que no conste en los literales anteriores y que sean producto del Patrimonio Cultural del Estado tanto del pasado como del presente y que por su mérito artístico, científico o histórico hayan sido declarados por el Instituto, bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural, sea que se encuentren en el poder del Estado, de las instituciones religiosas o pertenezcan a sociedades o personas particulares.
- k) Cuando se trate de bienes inmuebles se considerará que pertenece al Patrimonio Cultural del Estado el bien mismo, su entorno ambiental y paisajístico necesario para proporcionarle una visibilidad adecuada; debiendo conservar las condiciones de ambientación e integridad en que fueron construidos. Corresponde al Instituto de Patrimonio Cultural delimitar esta área de influencia.

### **1.1.2 Patrimonio Cultural Inmaterial**

Se define como: los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas . junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes . que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana+ (UNESCO, 1972). El patrimonio cultural inmaterial se clasifica en diversos ámbitos:

Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; y técnicas artesanales tradicionales.

El "patrimonio arqueológico" representa la parte de nuestro patrimonio material para la cual los métodos de la arqueología nos proporcionan la información básica. Engloba todas las huellas de la existencia del ser humano y se refiere a los lugares donde se ha practicado cualquier tipo de actividad humana, a las estructuras y los vestigios abandonados de cualquier índole, tanto en la superficie, como enterrados, o bajo las aguas, así como al material relacionado con los mismos (ICOMOS, 1990).

El patrimonio documental es parte también del patrimonio material y constituyen los documentos son testimonios vivos del patrimonio histórico y cultural de cada país y están ligadas a su historia, a su vida contemporánea y a su quehacer en general. Son considerados como bienes culturales cuando, por razones de selectividad, alcanzan la representación y se convierten a través del tiempo, en patrimonio universal. Es el conjunto de documentos de cualquier época, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público.

En abril del 2008 el Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador conjuntamente con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural en el marco del seminario internacional de "Sistemas de Gestión de Bienes Culturales" establecieron una metodología de trabajo para la realización del inventario del Patrimonio Cultural del Ecuador, definieron cinco categorías para clasificar el patrimonio cultural: bienes muebles, bienes inmuebles, inmaterial, arqueológico y documental, categorías que actualmente son usadas a fin de inventariar y generar información especializada.

## 1.5 Patrimonio e identidad

El abordaje que la UNESCO (2003) hace sobre el patrimonio inmaterial, lo define como los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas . junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes . que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana<sup>6</sup>, poniendo de manifiesto la vinculación entre la identidad y el patrimonio, entre la herencia, la memoria e identidad.

Los bienes culturales forman parte de la identidad y son expresión relevante de la cultura de un grupo humano. Lo que cada grupo humano selecciona de su tradición, se expresa en la identidad. Sin embargo, no solo los bienes son parte de esta identidad, sino la relación que el individuo mantiene o establece con ellos. Constituyen las formas de vidas materiales e inmateriales, pasadas o presentes, que poseen un valor relevante y son significativas culturalmente para quienes las usan y las han creado.

El patrimonio se convierte en el vínculo entre generaciones, en lo que caracteriza e identifica la cultura de cada sociedad; en una palabra, en su memoria histórica y colectiva, da ahí que la identidad se considera como un proceso dinámico, un proceso vivo y actual.

En general se define como patrimonio e identidad a aquello que pretende reflejar fielmente la esencia de una nación. Una manifestación de esa esencia son las

---

<sup>6</sup> UNESCO. Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, París, octubre 2003.

tradiciones, ya que a través de la memoria mantienen vigentes los acontecimientos que son el basamento de cada pueblo. Y para que hoy en día las tradiciones sirvan como legitimación a quienes las construyeron y a quienes las apropiaron, es necesario ponerlas en escena.

La identidad es una construcción social que se fundamenta en la diferencia. La identidad derivada de un proceso histórico y de una particular experiencia mental y vivencial. La identidad alude a un sistema cultural (tradición y patrimonio) de referencia y a un sentimiento de pertenencia.

Los procesos de construcción de las identidades son, en suma, procesos ideológicos (conjunto de representaciones, valores, creencias y símbolos), procesos políticos (con la finalidad de marcar los límites entre nosotros y ellos) y procesos culturales (la historia y la tradición), que representan el vínculo genealógico y la herencia cultural.

Por su propia especificidad el patrimonio inmaterial posee gran vulnerabilidad, la cultura oral e inmaterial como depositaria de la memoria colectiva de los pueblos, la más frágil forma de cultura, tiene una seria amenaza en los efectos de la globalización económica, la uniformidad cultural, los avances tecnológicos y en la transformación acelerada de los modos tradicionales de vida. De aquí la necesidad urgente de documentarlo, someterlo a registro (informático, sonoro, visual, escrito, iconográfico) y de archivarlo para transformar en soporte material su naturaleza intangible (lengua, tradición oral y literatura popular, música, bailes y danzas; rituales y fiestas; valores y creencias); así como de mantenerlo vivo en sus contextos originales (las culturas locales), de manera que podamos preservarlo y transmitirlo a las generaciones venideras.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 . 2017 en el marco de los objetivos planteados asocia al patrimonio y a la identidad. Así en el objetivo 2, ~~%~~Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, e diversidad+ pretende mediante varias políticas como el ~~%~~Garantizar el Buen Vivir rural y la

superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios culturales y urbanos+(SENPLADES, 2013:480)

El objetivo 4, %Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía+, propone en sus políticas alcanzar la universalización de la educación, promover espacios para el intercambio de conocimientos y saberes e impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo. (SENPLADES, 2013:492)

El objetivo 5, %Construir espacios públicos de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad+, también está alineado con el patrimonio a través del fortalecimiento de espacios de interés histórico que han sido recuperados y conservados, o que contienen bienes de interés histórico . cultural que han sido debidamente identificados y recuperados o conservados.

La política %Preservar, valorar, fomentar y resignificar la diversas memorias colectivas e individuales y democratizar su acceso y difusión+ considerara entre sus lineamientos el %fomentar el diálogo de saberes entre la comunidad y la academia, en la investigación y documentación de la memoria social, el patrimonio cultural y los conocimientos diversos.+ (SENPLADES, 2013:495)

También considera el impulso al conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana se reconocerán los valores y protegerán los conocimientos, saberes y prácticas culturales -ancestrales e históricas- de los colectivos culturales del Ecuador.

## **1.6 Gestión del Patrimonial Cultural**

Para algunos expertos el mundo del patrimonio es un espacio en el cual intervienen instituciones públicas o privadas, mixtas o simplemente personas herederas o custodias de algún bien patrimonial. En mayor o menor proporción estas

instituciones o personas o grupos de personas tienen su accionar en principios que de acuerdo a Zamora (2002) quien cita a Middleton los define en: a) un compromiso y actitudes dirigidas a proteger y conservar para la posteridad los objetos, lugares naturales, monumentos y demás bienes de una comunidad; y b) una percepción compartida del valor intrínseco y cultural del patrimonio y el propósito de usarlo para comunicar e interpretar el pasado.

Hace varios años las actividades vinculadas con el patrimonio carecían de una visión orientada a la industria o negocio, sin embargo desde siempre han requerido de un proceso de organización, definición del uso de los recursos, de acciones para conservarlos, protegerlos e inclusive, considerar las características de las personas que estarían a cargo de su custodia.

Para que los patrimonios puedan ser conservados, protegidos, salvaguardados requieren ser gestionados adecuada y sosteniblemente, lo que permite entender el concepto de gestión. En el marco de las ciencias administrativas no es más que la vinculación de los recursos, procesos, productos y objetivos. Sin embargo, la gestión cultural aparece como una respuesta al complejo mundo de las actividades culturales, de la intervención responsable en cada etapa del ciclo de vida de la cultura, es decir, en la creación, la producción, la distribución y también en los procesos de investigación.

Pasar de la visión más general de la definición de lo que implica la gestión, es decir un conjunto de grandes acciones como planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar; a un entendimiento de la gestión cultural implica la necesidad de lograr un conocimiento específico, profundo, especializado respecto al recurso o bien patrimonial que se pretende gestionar y que lleva implícito un sentido de salvaguardia de la integridad de dicho bien cultural. La gestión cultural implica además tener la posibilidad de transformar los bienes culturales pasivos en recursos culturales activos, con capacidad de generar ingresos y contribuir de esa forma a su propia conservación+(Zamora, 2002).

Ballard y Tresserras (2001), definen la gestión como un proceso de coordinación, planificación, manejo y control de acciones y operaciones, con el objetivo de conseguir una óptima conservación de bienes patrimoniales y un uso de estos bienes adecuado a las exigencias sociales y contemporáneas+.

La gestión también implica una etapa de conocimiento, de comprensión de los conflictos socio-económicos de un territorio patrimonial y diseñar estrategias que, desde el punto de vista de manejo de los recursos patrimoniales, contribuyan a la conservación y puesta en uso del patrimonio.

Como se mencionó en los párrafos anteriores la gestión parte de un proceso de planificación que debe plantear los objetivos de la gestión del patrimonio que para Tella y Potocko (2009) deberían ser los siguientes:

• otorgar valor a los elementos naturales y culturales, recuperándolos para la sociedad que los construye y valora como acervo de la historia y como parte de la memoria colectiva.

• generar y fomentar bienes tangibles e intangibles que promuevan el desarrollo local, la generación de empleo, la atracción del turismo y el impulso a actividades culturales.

• plantear la gestión del patrimonio como un proceso de su desarrollo sustentable, incorporando una mirada holística en la que la totalidad sea más compleja que la suma de las partes.+

La gestión patrimonial debe ser integral, es decir, considerar como patrimonio no solo a los bienes arquitectónicos y ocuparse únicamente de su conservación. El resguardo, la conservación y la valorización del patrimonio histórico y natural es una tarea compleja y, como tal, requiere de una gestión compleja. Gestionar el patrimonio en su sentido más completo va más allá de la restauración arquitectónica, de la regulación normativa de los monumentos (naturales o construidos) o de su catalogación.

La gestión de los patrimonios se debe realizar bajo el diseño de estrategias específicas para cada caso, de una normativa que los regule, la búsqueda de consenso entre actores y la generación de recursos económicos necesarios.

Tella y Potocko (2009) definen cuatro tipos de instrumentos que una gestión integral debe incorporar:

- **Instrumentos de la planificación:** con planes y programas de distinta escala y según las estrategias a seguir. Los planes de acción, por ejemplo, se inscriben en planes más generales, y pretenden planificar ciertos elementos específicos del plan general.
- **Instrumentos de la participación:** para garantizar el involucramiento de los actores y la movilización de apoyo y consenso social y político para una gestión más eficiente. Talleres, consultas, audiencias y convenios son algunas de las figuras mediante las cuales se lleva adelante la participación.
- **Instrumentos económico-financieros:** con el fin de equilibrar el accionar de los distintos actores, en términos de cargas y de beneficios derivados del proceso de uso, construcción y disfrute del patrimonio. Pueden, además de construir escenarios más equitativos, generar los recursos necesarios para la gestión del patrimonio. Por ejemplo, la generación de operaciones urbanas+ permite generar una colaboración entre el poder público y la iniciativa privada, a fin de obtener recursos el financiamiento de intervenciones públicas.
- **Instrumentos normativos:** le otorgan validez jurídica y regulan la implementación de los instrumentos anteriores. Estos instrumentos deberán ser generados con las entidades responsables de rectoría y la regulación y adicionalmente considerando el marco legal internacional del cual el Ecuador es signatario.

Para estos autores cada caso requiere de un tratamiento particular, se pueden estudiar problemáticas comunes de las ciudades, reseñar las buenas y malas prácticas, como elementos que permitan el diseño de instrumentos y metodologías



específicas para el bien patrimonial+ que se quiera gestionar, construyendo un diseño de gestión patrimonial a medida.

Sin duda, el instrumento de primer orden en la gestión de patrimonio es el normativo, la patrimonialización<sup>7</sup> lleva implícita la legislación, que pone claros límites, obligaciones y derechos sobre el uso y goce de aquellos elementos patrimoniales. Las jerarquías de catalogación y el régimen de protección varían de caso a caso, dependiendo del elemento del que se trate, su estado de conservación, la importancia que represente para la sociedad y, finalmente, de la voluntad política.+ Tella y Potocko (2009).

Importante es también la creación de mecanismos de financiamiento, de cooperación recaudación de impuestos para la intervención pública, o plusvalías generadas por ésta actividad.

Este primer capítulo introduce al lector al Patrimonio y específicamente el Patrimonio Cultural; sus conceptos, definiciones, clasificación, así como; su vinculación con un elemento importante para su protección y conservación como es la identidad de los pueblos y nos conduce a conocer cuál es su condición actual y el marco legal e institucional que lo regula, esta información se registra a continuación.

---

<sup>7</sup> La **patrimonialización**, consiste en lograr que un bien, cultural o natural, sea declarado con la categoría de patrimonio, basado en su significado e importancia que posee como parte de la identidad y autenticidad que representa y simboliza para un pueblo, por lo que, a través de éste proceso, se consigue proteger y conservar, dicho bien, como herencia y legado para las futuras generaciones. CENTELLA (2011)

## **Capítulo II:**

### **2. El Patrimonio Cultural en el Ecuador: situación actual y marco legal e institucional**

#### **2.1 Diagnóstico de la conservación, protección y gestión del Patrimonio Cultural**

El Ecuador es un país multicultural, que alberga la riqueza cultural invaluable, que comprende todas aquellas expresiones o testimonios de la creación humana que tienen especial relevancia en relación con la arqueología, la historia, el arte, las ciencias y la cultura en general del país, y que además mantiene vivos los elementos específicos que distinguen sus diferentes y múltiples contextos culturales. De ahí la importancia por su protección, conservación y transmisión a las generaciones del futuro, así como la lucha por evitar su depredación.

El Estado ecuatoriano a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, en cumplimiento de la Ley de Patrimonio Cultural tiene entre sus principales funciones las de elaborar el inventario de todos los bienes que constituyen este patrimonio ya sean propiedad pública o privada; e investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el patrimonio cultural en el Ecuador.

Sin embargo la institucionalidad del sector cultural estaba marcada por la dispersión de acciones que iban desde una Subsecretaría y Consejo Nacional de Cultura que se encontraban a cargo del Ministerio de Educación, más algunas instituciones autónomas como las Casas de la Cultura, Museos, Archivos, Bibliotecas; hasta el Instituto Nacional de Patrimonio.

En el año 2007, con la institucionalización del Ministerio Coordinador de Patrimonio, se inicia un proceso para levantar un diagnóstico de la situación del patrimonio cultural en el país, encontrándose que a pesar de ser un país de invaluable riqueza cultural, el Estado asignaba escaso presupuesto para la gestión del patrimonial

cultural, poco o nada se había trabajado con respecto a políticas y estrategias que den tratamientos pormenorizados a los problemas o desafíos de este sector.

Son innumerables los ejemplos referidos a la reducción y pérdida de Patrimonio Cultural del país: desde el deterioro de patrimonios ancestrales (arqueología), hasta casos como el desmantelamiento del sistema ferroviario ecuatoriano, símbolo del desarrollo tecnológico social y económico del país, la merma de la mitad de la colección de timbres postales que custodiaba correos del Ecuador, o la mutilación de fondos documentales entre otros, todos estos signos que hacen la memoria del país.

El diagnóstico del proyecto de emergencia del Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural del año 2007, que se elaboró para dar cumplimiento al decreto de emergencia Nro. 816 del 21 de diciembre de 2007, identificó entre otros como principales problemas la falta de inventarios del patrimonio cultural, situación que ha puesto en alto riesgo la permanencia del patrimonio en el Ecuador, incrementándose paulatinamente el tráfico ilícito y la expoliación sistemática del mismo. Así mismo se sumó a este antecedente la falta de seguridades para los bienes muebles (pérdida de la Custodia de la ciudad de Riobamba<sup>8</sup>), la muy limitada oferta de profesionales dedicados a la investigación, conservación, gestión y difusión del patrimonio cultural, la falta de conocimiento y empoderamiento sobre los valores y potencialidades de desarrollo que tiene el patrimonio cultural; la baja asignación de recursos económicos y finalmente las deficiencias capacidades técnicas, económicas y operativas de los entes responsables de la gestión del patrimonio cultural.

El Ecuador cuenta con dos ciudades declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad, Quito declarada, el 8 de septiembre de 1978 y el Centro Histórico de Cuenca declarado el 1 de diciembre de 1999, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el INPC ha declarado a

---

<sup>8</sup> La Custodia de Riobamba, hito del patrimonio religioso colonial del país, el bien patrimonial mide un metro de alto y fue construida por tres orfebres de Riobamba en el año 1705 con oro y plata e incrustaciones de piedras preciosas en número de 3.500 entre esmeraldas, perlas, diamantes, amatistas y otras. Fue robada este sábado 13 de octubre en el Museo de las Madres Conceptas de Riobamba junto con un manto y la corona de la Virgen de Sicalpa.

39 ciudades como Patrimonio Nacional y se han declarado 7 patrimonios inmateriales.

El Ministerio Coordinador de Patrimonio estimaba la existencia de al menos 200 centros o áreas históricas, de 10 a 15 mil sitios arqueológicos; 400 bienes inmuebles; 1.200 bibliotecas o fondos antiguos; y alrededor de 15.000 patrimonios inmateriales. La existencia de 319 bibliotecas públicas; 132 centros culturales comunitarios; y, 18 centros populares de lectura.

El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, INPC administra el Sistema de Información para la Gestión del Patrimonio Cultural - ABACOï , el sistema no solo que organiza la información en un sistema informático de gran capacidad y alcance, sino que la expectativa es que se convierta en una herramienta para la gestión de los patrimonios materiales e inmateriales a nivel nacional. Con esta información de estadísticas proporcionada por el INPC al 29 de agosto de 2014 se tiene la siguiente información del patrimonio cultural del Ecuador.

### **Cuadro 1. Resumen General por Fondo y Tipo de Bienes Culturales Ë Registro e Inventarios**

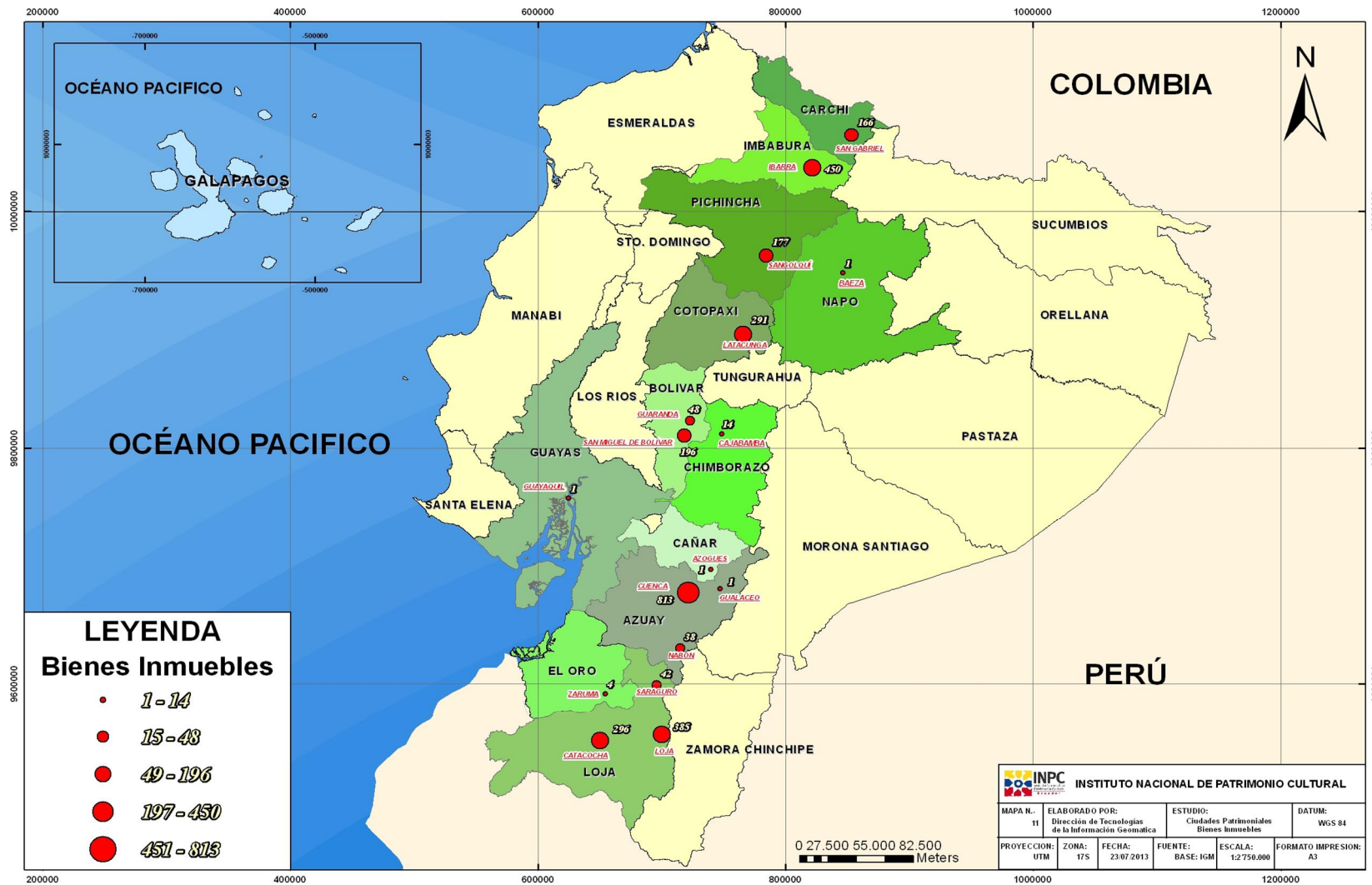
<b>Tipo</b>	<b>Arqueológico</b>	<b>Documento</b>	<b>Inmateriales</b>	<b>Inmuebles</b>	<b>Mueble</b>	<b>Total</b>
Inventario	24.672	21.395	13	13.581	14.618	74.279
Registro	7.836	5.085	7.030	21.927	40.973	82.851
<b>TOTAL</b>	<b>32.508</b>	<b>26.480</b>	<b>7.043</b>	<b>35.508</b>	<b>55.591</b>	<b>157.130</b>

Fuente: INPC, 2015

Elaboración: ÑACATO, 2015 Diseño: CHAVEZ, 2015

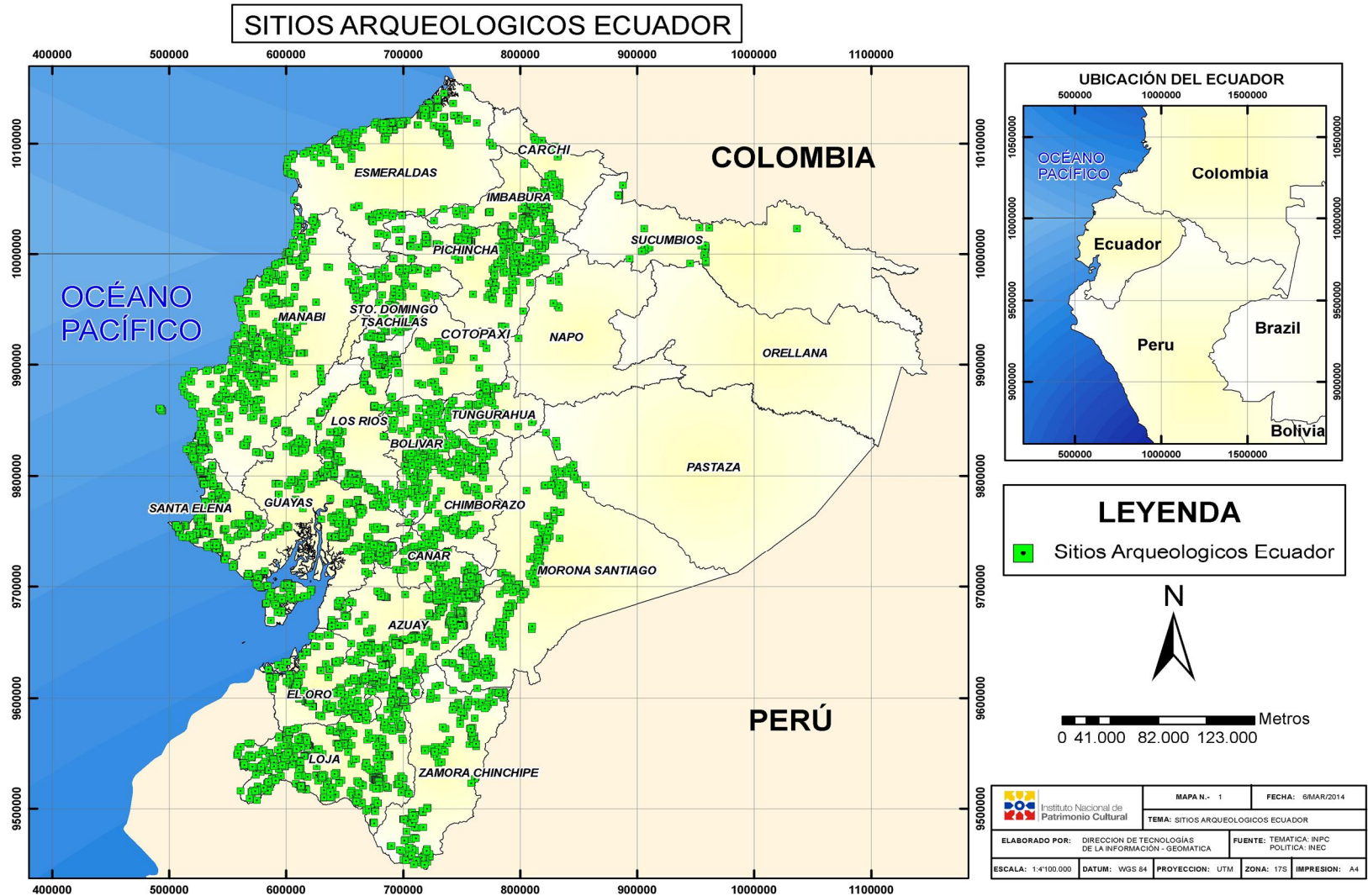
La concentración del patrimonio cultural y arquitectónico se aprecia en los siguientes mapas:

# CIUDADES PATRIMONIALES BIENES INMUEBLES



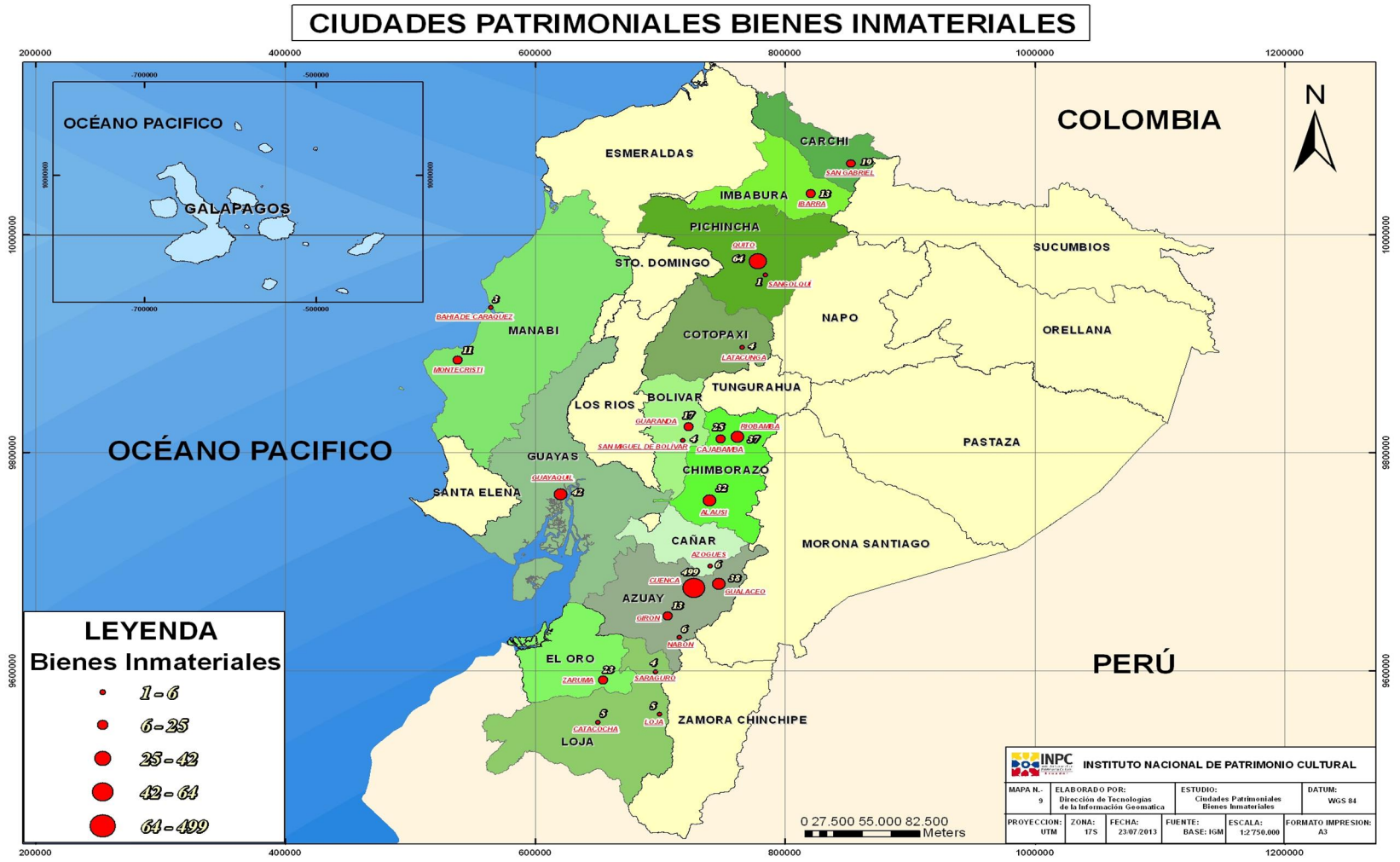
Fuente: INPC, 2015

Elaboración y Diseño: PINEDA, 2015



Fuente: INPC, 2015

Elaboración y Diseño: PINEDA, 2015



Fuente: INPC, 2015

Elaboración y Diseño: PINEDA, 2015

Si bien el patrimonio cultural tiene una amplia clasificación como se trató en el capítulo I, a efectos de ilustrar su problemática, a continuación se recoge información acerca del Patrimonio Inmueble, sobre el cual ARIZAGA (2012), en su diagnóstico sobre el patrimonio cultural inmueble identifica y analiza la problemática alrededor de este tipo de patrimonio en el Ecuador, estos problemas y causas se recogen en forma resumida en los siguientes cuadros:

Cuadro 2. Análisis de la Problemática del Patrimonio Cultural Inmueble

SISTEMA	CAUSAS		
<b>SOCIAL Y CULTURAL</b>	Patrimonio Cultural Inmueble no ha sido prioridad para el país	Escaso conocimiento del Inmueble Cultural (país)	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ El conocimiento del Patrimonio Cultural Inmueble se ha concentrado en el Patrimonio Monumental</li> <li>~ Conocimientos concentrado en grupo de técnicos especializados</li> <li>~ Ausencia de estrategias para difusión y conocimiento sobre patrimonio inmueble.</li> <li>~ Insuficiente capital humano con conocimientos técnicos y calificados.</li> <li>~ Falta de investigación del Patrimonio Inmueble como aporte al desarrollo endógeno y ausencia de investigación académica.</li> <li>~ Ausencia de oferta académica para gestión del Patrimonio Cultural Inmueble.</li> </ul>
		Baja o nula rentabilidad/beneficios de la conservación	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Inversión pública restringida a sector público y religioso.</li> <li>~ Restricción legal para inversión en Patrimonio Cultural Inmueble privado.</li> <li>~ Faltas de políticas que incorporen al Patrimonio Inmueble como factor de desarrollo.</li> </ul>
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	Deterioro y abandono del Patrimonio Inmueble en zonas urbanas y rurales (propiedades privadas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Falta de mantenimiento del Patrimonio Inmueble.</li> <li>~ Sustitución de edificaciones del Patrimonio Inmueble por otras de mayor rentabilidad.</li> <li>~ Causas Económicas</li> <li>~ Incorporación de nuevos referentes+ arquitectónicos (migrantes)</li> <li>~ No hay suficiente conocimiento técnico para manejo del Patrimonio Inmueble.</li> <li>~ No hay asesoría técnica (pública y privada) para Patrimonio Inmueble.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Ausencia de Planificación Estatal para la Gestión Pública</li> <li>~ Baja capacidad de Gestión Pública.</li> <li>~ Afectación de bienes inmuebles por obra pública (vías, presas).</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Patrimonio Inmueble amenazado por riesgos naturales.</li> <li>~ Vulnerabilidad por sistemas constructivos.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Enfoque de desarrollo urbano hacia nuevas zonas en detrimento de zonas con Patrimonio Inmueble. (abandono perdida de funcionalidad, deterioro físico, perdida de plusvalía, no se aprovecha costo /inversión acumulada).</li> <li>~ Limitada visión y propuesta para Patrimonio Inmueble en Planes de Ordenamiento Territorial.</li> </ul>	



SISTEMA	CAUSAS		
ECONOMICO	Ausencia de políticas que integren al Patrimonio Inmueble como factor de desarrollo	Ausencia de incentivos (subsídios) para la conservación de Patrimonio Inmueble	<ul style="list-style-type: none"> <li>" Baja o ninguna rentabilidad de la conservación.</li> <li>" Incapacidad de formular propuestas de emprendimientos para uso del Patrimonio Inmueble Cultural.</li> <li>" Mercado Inmobiliario Limitado.</li> <li>" Renta de suelo de bienes Inmuebles no competitiva con el mercado inmobiliario.</li> <li>" Presión inmobiliaria para renovación urbana (sustitución)</li> <li>" Baja o ninguna rentabilidad de la conservación.</li> </ul>
		No hay capacidad/conocimiento en el país para la valoración económica del Patrimonio Inmueble	
		Falta de líneas de financiamiento específicas diseñadas para la conservación del Patrimonio Inmueble según estratos socio económicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>" Asignación coyuntural de presupuesto nacional.</li> <li>" Inexistencia en GAD´s de presupuesto para patrimonio.</li> <li>" Limitado presupuesto para patrimonio Inmueble, sector público y religioso.</li> <li>" Marco fiscal inexistente para sector privado.</li> <li>" Ausencia de incentivos y líneas de financiamiento para sector privado inmobiliario.</li> <li>" Escasa o ninguna asignación de fondos para conservación del patrimonio Inmueble.</li> </ul>
AMBIENTAL	Degradación del hábitat, degradación del paisaje urbano y rural por sustitución de arquitectura ajena al entorno.	Nuevos sistemas constructivos reemplazan a los sistemas tradicionales y vernáculos.	
		Incapacidad de relacionar propuestas de emprendimientos como medio de vida sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>" Bajo nivel de conocimientos y conciencia (beneficios, tecnología,..)</li> <li>Ausencia de Investigación</li> <li>No hay aprovechamiento de experiencias</li> <li>" No se han incorporado nuevos conceptos de Patrimonio reduciendo el tema a la protección del patrimonio monumental.</li> </ul>
		Invisibilidad del Patrimonio Inmueble en el ámbito ambiental = desarrollo endógeno.	

SISTEMA	CAUSAS		
<b>POLITICO ADMINISTRATIVO</b>	Rectoría	No existe rectoría para Patrimonio Inmueble Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Marco Legal desactualizado e incompatible con la Constitución y recomendaciones internacionales.</li> <li>~ Legislación en trámite (Ley de Cultura), insuficiente para corregir falencias, tipos de patrimonios, protección, sanciones, incentivos, relación y roles de actores (público . privado).</li> <li>~ Falta de visibilización (reconocimiento ) y gestión por parte del ente rector               <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de Políticas: áreas históricas, patrimonio rural, paisaje cultural, industrial . moderno.</li> <li>Baja capacidad (técnica y financiera) de incidencia</li> </ul> </li> </ul>
	Planificación	Planificación limitada y con poca incidencia para la conservación, mantenimiento y usos social del Patrimonio Inmueble Cultural (en todos los niveles).	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Sector de Patrimonio Inmueble insuficiente en orientaciones nacionales de la SENPLADES y local GAD's.</li> <li>~ Mínimo relacionamiento con otros actores estratégicos para la gestión.</li> <li>~ Débil planificación municipal para la gestión y control, ausencia de Planificación GADs               <ul style="list-style-type: none"> <li>Carencia y subutilización de información.</li> <li>Tensión entre niveles de competencias GAD y gobierno Central</li> <li>Limitada comprensión del alcance de ls competencias y relación multinivel.</li> </ul> </li> </ul>
	Gestión	Duplicación de acciones y vacíos / inacciones en la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ Sistema de la Gestión del Patrimonio Inmueble Cultural disperso. Instituciones que duplican competencias.</li> <li>~ Débil articulación entre planificación y gestión en todos los niveles               <ul style="list-style-type: none"> <li>Tensión entre niveles de competencias GAD y gobierno Central</li> <li>Débil articulación entre instancias técnicas y políticas</li> </ul> </li> <li>~ Débil aplicación de la ley</li> <li>~ Ausencia de manejo del Patrimonio Inmueble con organismos internacionales (normativa, informes, financiamiento)</li> <li>~ Entidades con baja gobernabilidad y capacidad para la gestión.</li> <li>~ Ausencia de incentivos desde los GADs.</li> <li>Insuficiente presupuesto (GADs) para planificación gestión y control.</li> </ul>
	Control	Falta de control y seguimiento para la conservación, mantenimiento y uso social del Patrimonio Inmueble. No hay INSTITUCIONALIDAD para el control y sanción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>~ No se cuenta con recursos humanos, tecnológicos y financieros.</li> <li>~ Ausencia de normativa para el control y sanción.</li> <li>~ Ausencia de procesos e indicadores para el control.</li> <li>~ Ausencia de investigación sobre aspectos inherentes al Patrimonio.</li> <li>~ Ausencia del subsistema de Patrimonio Inmueble.</li> <li>~ La atribución de control ha sido muy poco ejercida en el país (cultura de control)</li> </ul>

Fuente: ARIZAGA, 2012

Elaboración y Diseño: CHAVEZ, 2014

## **2.2 La institucionalidad relacionada al Patrimonio**

Tratar el tema de la institucionalidad es hablar del conjunto de organismos públicos y privados, instrumentos legales y financieros, de infraestructura de articulación interna y externa, que se da en la sociedad civil y el Estado para actuar en un determinado ámbito; y cuando se habla de institucionalidad pública se hace referencia a los organismos del Estado con competencias, recursos y responsabilidades, políticas públicas e instrumentos legales y reglamentarios para un ámbito determinado.

La institucionalidad pública cultural es un conjunto de organismos del Estado que tienen la responsabilidad de diseñar y desarrollar políticas públicas que incluyan los instrumentos legales y financieros para salvaguardar, proteger y gestionar el patrimonio cultural basados en la Constitución del Estado y en las leyes y normas establecidas.

Las instituciones encargadas de la protección del patrimonio cultural son las siguientes, en orden de fundación, decreto de creación y función que cumplen o cumplían:

Cuadro 3. Instituciones encargadas de la protección del Patrimonio Cultural

Año	Institución	Decreto	Función
1943	Instituto Cultural Ecuatoriano	Decreto 1755 del 11 de Noviembre de 1943 creada por Carlos Arroyo del Río	Regidora de la Cultura
1944	Casa de la Cultura Ecuatoriana	Creada por Velasco Ibarra mediante decreto 707 del 9 de Agosto de 1944, derogación de Decreto 1755	Regidora de la Cultura, Desarrollo Cultural
1970	Instituto de Preservación Monumental	Creado dentro de la Casa de la Cultura mediante Decreto 911 del 7 de Diciembre de 1970	Para protección de Bienes Culturales Inmuebles (Iglesias, Casas, etc.)
1978	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural	Creado mediante decreto 2600 del 9 de junio de 1978, derogando Decreto 911	Investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural en el Ecuador; así como regular, de acuerdo a la ley, todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en el país.
2002	Ministerio de Cultura	Se crean Ministerios de Cultura y Educación mediante Decreto 2428 del 818 de marzo de 2002	Encargados del desarrollo, promoción y educación en cultura
2003	Ministerio de Cultura y Educación	Se reforma el decreto 2428 mediante decreto 66 del 30 de Enero de 2003 en que se añaden funciones a Ministerio de Cultura y Educación	Encargados del desarrollo, promoción y educación en cultura
2007	Ministerio de Coordinación de Patrimonio	Mediante Decreto 117 A del 17 de Febrero de 2007 se reforma decreto 2428 y se crean seis ministerios coordinadores	Protección, salvaguarda, promoción y buen uso de patrimonio natural y cultural
2007	Unidad de Gestión Decreto de Emergencia de Patrimonio Cultural	Decreto ejecutivo No. 816 del 21 de diciembre 2007	Recuperación de Patrimonio Cultural
2010	Proyecto Plan de Protección y Recuperación de Patrimonio Cultural	Acuerdo Ministerial, 015 de 01 de junio de 2010, en el que se crea la UTPPRC	Protección y Recuperación de Patrimonio Cultural
2013	Ministerio de Cultura y Patrimonio	Mediante Decreto 1507 de 8 de mayo de 2013, se suprime el Ministerio Coordinador de Patrimonio, y las competencias, atribuciones, delegaciones relativas al sector cultura y que le correspondían son asumidas por el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.  Se adscribe el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural al denominado Ministerio de Cultura de Patrimonio; y, se pasan las competencias, atribuciones, representaciones y delegaciones que le corresponda.	formular y proponer las políticas públicas para fortalecer los procesos de identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural y del patrimonio cultural inmueble.

Fuente: Registros Oficiales

Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2014

La propuesta de ley de cultura, con base en la nueva constitución regula los principios, los derechos y las disposiciones constitucionales referidos a la Cultura y al Sistema Nacional de Cultura. Define las potestades, competencias y obligaciones del Estado en este ámbito y establece los fundamentos de la política pública orientada a proteger y promover la diversidad cultural, la memoria social y el patrimonio cultural, fomentar la creación, circulación y puesta en valor de los bienes y servicios culturales y artísticos. Garantiza el acceso al espacio público y a la esfera mediática, a la formación en arte y cultura, y establece las relaciones de la cultura con el derecho de autor, la ciencia y la tecnología, el ambiente y el turismo.+ (Propuesta de Ley Orgánica de Cultura, 2010)

## **2.3 Marco constitucional y normativa nacional**

### **2.3.1 Marco Constitucional**

Ecuador cuenta con un marco constitucional que protege la gestión, conservación, desarrollo y custodia del patrimonio cultural y su restitución en casos de tráfico ilícito.

La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008 y que constituye ser la Norma Suprema del Estado, hace referencia al patrimonio natural y cultural en las siguientes disposiciones:

Al prescribir que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional y que los recursos naturales no renovables pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible, artículo 1

Al determinar, como deber primordial del Estado: *Proteger el patrimonio natural y cultural del país*, artículo 3 numeral 7.

Al señalar que: *El Estado promoverá y estimulará la cultura, la creación, la formación artística y la investigación científica. Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural* +, artículo 62.

Al referirse a la alimentación como derecho del buen vivir, prescribe:

Las personas y colectividades tienen **derecho al acceso** seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia **con sus diversas identidades y tradiciones culturales**. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.+, artículo 13.

Al referirse a la cultura y ciencia, dispone:

Las personas **tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural**, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución., artículo 21.

Las personas **tienen derecho a desarrollar** su capacidad creativa, al ejercicio digno y sostenido de las **actividades culturales y artísticas**, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales que les correspondan por las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría.+, artículo 22.

Las personas tienen **derecho a** acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, **intercambio cultural**, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.+, artículo 23.

Las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.+, artículo 24.

En cuanto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, norma:

Í Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.+, artículo 56.

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

**8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.** El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.+

**13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador.** El Estado proveerá los recursos para el efecto. artículo 57.

Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, **se reconocen** al pueblo afroecuatoriano los **derechos colectivos** establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.+ artículo 58.

Se **reconocen los derechos colectivos** de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.+ artículo 59

**Art. 60.-** Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la **preservación de su cultura**. La ley regulará su conformación.+

De igual manera determina los deberes y responsabilidades de los ciudadanos ecuatorianos, así como también las competencias del Estado central y de los gobiernos municipales, así:

El artículo 83 hace referencia a %Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

**6. Respetar los derechos de la naturaleza**, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

**13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país**, y cuidar y mantener los bienes públicos.+

El artículo 264 menciona que ÍLos **gobiernos municipales** tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

**8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón** y construir los espacios públicos para estos fines.+

El ámbito cultural, norma:

%El **sistema nacional de cultura** tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; **proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales**; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y **salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural**. Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales.+ artículo 377.

%El sistema nacional de cultura estará integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema.

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través del órgano competente, con respeto a la libertad de creación y expresión, a la interculturalidad y a la diversidad; **será responsable de la gestión y promoción de la cultura**, así como de la formulación e implementación de la política nacional en este campo.+ artículo 378.



El artículo 379 menciona que ~~%~~ Son parte del **patrimonio cultural** tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros:

1. Las lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales, incluyendo las de carácter ritual, festivo y productivo.
2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
3. Los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
4. Las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

Los bienes culturales patrimoniales del Estado serán **inalienables, inembargables e imprescriptibles**. El Estado tendrá derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural y garantizará su protección. Cualquier daño será sancionado de acuerdo con la ley.<sup>9</sup>

Serán responsabilidades del Estado, de conformidad al artículo 380, las siguientes:

1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, **protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural** tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.

---

<sup>9</sup> La Sentencia Interpretativa 0004-09-SIC-CC (R.O. 50, 20-X-2009) establece que los bienes culturales patrimoniales no son objeto de comercio; sin embargo, si están en posesión de particulares pueden ser comercializados; así mismo, el Estado tiene derecho preferente para adquirir dichos bienes por cualquier medio legal. Esta sentencia tiene efecto erga omnes y constituye jurisprudencia obligatoria.+

2. Promover **la restitución y recuperación de los bienes patrimoniales** expoliados, perdidos o degradados, y asegurar el depósito legal de impresos, audiovisuales y contenidos electrónicos de difusión masiva.
3. Asegurar que los circuitos de distribución, exhibición pública y difusión masiva no condicionen ni restrinjan la independencia de los creadores, ni el acceso del público a la creación cultural y artística nacional independiente.
4. Establecer políticas e implementar formas de enseñanza para el desarrollo de la vocación artística y creativa de las personas de todas las edades, con prioridad para niñas, niños y adolescentes.
5. Apoyar el ejercicio de las profesiones artísticas.
6. Establecer incentivos y estímulos para que las personas, instituciones, empresas y medios de comunicación promuevan, apoyen, desarrollen y financien actividades culturales.
7. Garantizar la diversidad en la oferta cultural y promover la producción nacional de bienes culturales, así como su difusión masiva.
8. Garantizar los fondos suficientes y oportunos para la ejecución de la política cultural.+

Como podemos inferir, nuestra Carta Magna contiene los principios fundamentales suficientes y necesarios para poder conservar y proteger nuestro patrimonio cultural.

### **2.3.2 Normativa Nacional**

En Ecuador, se han expedido: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones que propenden a proteger los bienes patrimoniales culturales. Normas que tienen jurisdicción nacional, entre las más importantes:

## **Ley De Patrimonio Cultural:**

La Ley de Patrimonio Cultural fue expedida el 19 de junio de 1979, según Decreto Supremo 3501 y publicada en el Registro Oficial No. 865 de 2 de julio de 1979, derogando la Ley de Patrimonio Artístico dictada por la Asamblea Constituyente el 22 de Febrero de 1945, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1202 de 20 de agosto de 1960.

La actual Codificación de la Ley de Patrimonio Cultural, fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 el 19 de noviembre de 2004.

En esta Ley se establecen las funciones del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, entre las que se encuentra la investigación, conservación, preservación, restauración, exhibición y promoción del Patrimonio Cultural del Ecuador.

Es importante mencionar que la Ley establece que, cuando se trate de bienes inmuebles, se considerará que pertenece al Patrimonio Cultural del Estado el bien mismo, su entorno ambiental y paisajístico necesario para proporcionarle una visibilidad adecuada.

El Art. 6 de la Ley de Patrimonio Cultural establece que ~~Las~~ las personas naturales y jurídicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Civil y Aduanera están obligados a prestar su colaboración en defensa y conservación del Patrimonio Cultural Ecuatoriano.+

La Ley de Patrimonio Cultural del Ecuador, en el Art. 23, establece que ~~Ningún~~ ningún objeto perteneciente al Patrimonio Cultural de la Nación puede salir del país, excepto en los casos en que se trate de exposiciones o de otros fines de divulgación en forma temporal, siempre con permiso del Directorio, previo informe técnico del Instituto.+

Art. 26 ibídem: ~~El~~ El Gobierno procurará celebrar convenios internacionales que impidan el comercio ilícito de bienes culturales y faciliten el retorno de los que ilegalmente hubiesen salido del Ecuador.+

Art. 37 ibídem: ~~Toda~~ toda persona que salga del país, aunque tuviere carácter diplomático, deberá presentar ante la Dirección de Inmigración o de la Aduana del puerto de embarque la declaración juramentada de no llevar en su equipaje algún

objeto perteneciente al Patrimonio Cultural del Estado, de conformidad con las disposiciones reglamentarias pertinentes.+

### **Reglamento General de la Ley de Patrimonio Cultural:**

El Reglamento General de la Ley de Patrimonio Cultural fue expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2733 el 9 de julio de 1984, publicado en el Registro Oficial No. 787 de 16 de julio de 1984, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 641, publicado en el Registro Oficial No. 641 de 2 de octubre de 2007.

Para una mejor claridad de lo que contiene la Ley de Patrimonio Cultural (LPC) y su Reglamento General (RGLPC), ha sido necesaria clasificarla en temas, así:

É Asistencia Técnica: Art. 6 RGLPC

É Autorizaciones: Art. 14 LPC

É Declaración Juramentada: Art. 36 LPC

É Declaratoria de Bienes Patrimoniales: Art. 7 LPC y Art. 9 RGLPC

É Declaratorias de Utilidad Pública: Art. 35 LPC

É Denuncias: Art. 43 RGLPC

É Edificaciones: Art. 30 LPC

É Exoneraciones: Art. 21 LPC y Art. 70 RGLPC

É Exposiciones: Art. 23 LPC

É Monumentos: Art. 27 LPC

É Ordenanzas: Art. 15 LPC

É Preservación del Patrimonio Cultural: Arts: 6 LPC

É Procedimiento Administrativo: Arts: 83, 84, 85 y 86 RGLPC

É Prohibiciones: Art. 16 LPC

É Restauraciones: Art. 34 RGLPC

É Suspensiones: Arts: 37, 38 y 39 RGLPC

É Transferencia de Dominio: Art. 12 LPC, 10 y 24 al 31 RGLPC

El Art. 84 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Patrimonio Cultural, establece un procedimiento administrativo, que mediante resolución multa a quien contraviene las disposiciones de la Ley de Patrimonio Cultural.

### **Código Penal:**

A través del capítulo agregado por el artículo 1 de la Ley No. 99-49, publicado en el Registro Oficial No. 2 de 25 de enero del año 2000, en Ecuador se agregó al Código Penal el Capítulo referente a los Delitos contra el Patrimonio Cultural, conformado por tres artículos 415A, 415B y 415C, en el que se establece una pena de hasta tres años de prisión, para estos delitos, por ilícitos consistentes en el daño, destrucción, autorización por parte de un cuerpo colegiado que pueda ocasionar daño o destrucción y por comercialización ilícita de bienes patrimoniales.

Las disposiciones contenidas en el Código Penal referente a los delitos contra el patrimonio cultural son las siguientes:<sup>10</sup>

**Art. 415A.-** El que destruya o dañe bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con prisión de uno a tres años sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe y de que el juez, de ser factible, ordene la reconstrucción, restauración o restitución del bien, a costa del autor de la destrucción o deterioro.

Con la misma pena será sancionado el que cause daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga,

---

<sup>10</sup> Cap. VII-A De los Delitos contra el Patrimonio Cultural (Ley reformativa al Código Penal: Ley 134, R.O. 511, 10-VI-1983.

yacimientos arqueológicos o cualquier bien perteneciente al patrimonio cultural, sin perjuicio de que el juez ordene la adopción de medidas encaminadas a restaurar en lo posible el bien dañado a costa del autor del daño. Si la infracción fuere culposa, la pena será de tres meses a un año. El daño será punible cuando no provenga del uso normal que debió haberse dado al bien, según su naturaleza y características.+

**Art. 415B.-** La misma pena prevista en el artículo anterior, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido, se aplicará al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, modificaciones, alteraciones o derrocamiento que causen la destrucción o dañen bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación; así como al funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

No constituye infracción la autorización dada para que se intervenga en el bien patrimonial a fin de asegurar su conservación, si se adoptan las precauciones para que en la ejecución se respeten las normas técnicas internacionalmente aceptadas.+

**Art. 415C.-** Igual pena será aplicable a quienes con violación de las leyes y demás disposiciones jurídicas sobre la materia, trafiquen, comercialicen o saquen fuera del país piezas u objetos arqueológicos, bienes de interés histórico o pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación.

Establece sanciones para quien destruya y dañe bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado la mismas penas son para quienes dañe en un archivo, registro, museo, biblioteca, yacimientos arqueológicos, centro docente, gabinete científico, institución análoga, yacimientos arqueológicos o cualquier bien perteneciente al Patrimonio Cultural, igual pena se aplicará a quienes que violando las leyes y demás disposiciones jurídicas sobre la materia, trafiquen, comercialicen o saquen fuera del país, piezas u objetos arqueológicos, bienes de interés histórico o pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación.+

Nuestra legislación, a través del Código Penal, determina la tipicidad penal dentro del ámbito del patrimonio cultural. Sin embargo, la debilidad de la vigente legislación ecuatoriana en la aplicación de sanciones para los casos de tráfico ilícito de bienes culturales y el desconocimiento de la legislación y los procedimientos para su aplicación, permiten que en la mayoría de los casos los implicados no sufran ninguna sanción.

### **Ley Orgánica de Aduanas:**

La Codificación de la Ley Orgánica de Aduanas fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 219 de 26 de noviembre de 2003, normativa de suma importancia que regula las relaciones jurídicas entre el Estado y las personas que operan en el tráfico internacional de mercancías dentro del territorio aduanero, considerando además que por las Aduanas se procede a la vigilancia y control de la entrada y salida de mercancías, conforme lo establece el Art. 4:

%Art. 4.- Aduanas.- La Aduana es un servicio público que tiene a su cargo principalmente la **vigilancia y control de la entrada y salida de personas, mercancías** y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de la República;õ Los servicios aduaneros comprenden el almacenamiento, verificación, valoración, aforo, liquidación, recaudación tributaria y el control y vigilancia de las mercaderías ingresadas al amparo de los regímenes aduaneros especiales.+

Por lo tanto es facultad de la Aduana, aprehender las mercancías no declaradas, conforme lo dispone el literal a) del Art. 8 ibídem:

%Art. 8.- Facultades de la Aduana.- Son facultades de la Aduana, las siguientes:

a) Aprehender las mercancías no declaradas o no manifestadas y los objetos abandonados en las proximidades de las fronteras;+

## **Ley de Turismo:**

La Ley de turismo fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 de 27 de diciembre de 2002.

La Conservación y preservación, restauración, exhibición, difusión y promoción de los bienes patrimoniales, es uno de los aspectos fundamentales para el turismo y por ende para el desarrollo del Ecuador; por lo tanto, la Ley de Turismo es un instrumento legal también de relevante importancia en la defensa de los bienes patrimoniales.

El Ministerio de Turismo tiene como principales actividades y políticas, las determinadas en los Arts. 3 y 4 de la Ley de Turismo, que respecto a la conservación del patrimonio cultural, señalan:

**Art. 3.-** Son principios de la actividad turística, los siguientes:

- d) La conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país; y,
- e) La iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montubia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos.+

**Art. 4.-** La política estatal con relación al sector del turismo, debe cumplir los siguientes objetivos:

- a) Reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potencializar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo;
- b) Garantizar el uso racional de los recursos naturales, históricos, culturales y arqueológicos de la Nación;õ +



## **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):**

Código que contiene un conjunto de normas jurídicas que se refieren a una misma materia y en un solo cuerpo normativo regula la organización, funcionamiento, competencias, procedimientos y límites al obrar de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que profundizaremos más adelante.

El Código de Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización permite regular la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. Parte importante del código es el capítulo sobre la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, en el cual asigna esta responsabilidad a los gobiernos autónomos descentralizados conjuntamente con la ciudadanía en cada uno de sus territorios.

Con la elaboración y aplicación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se busca crear una mayor conciencia de la problemática social, económica, política y ambiental, así como una actitud responsable y participativa en la gestión de los patrimonios natural y cultural, promoviendo la conservación y uso sostenible.

El referido código en su artículo 296 determina al Ordenamiento Territorial como un conjunto de políticas que permiten un apropiado desarrollo territorial, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural, que busca el bienestar a la población y la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

Los gobiernos locales en el marco de la normativa vigente tienen la competencia exclusiva de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural en gestión concurrente con otros niveles de gobierno. Estas competencias deberán ser consideradas en la planificación que garantiza el ordenamiento territorial y que es obligatoria para todo los gobiernos autónomos descentralizados conforme el artículo 241 de la Constitución. Adicionalmente el COOTAD en el artículo 295 indica que los gobiernos autónomos descentralizados planificarán estratégicamente su desarrollo a

largo plazo y considerando las particularidades y cualidades de sus territorios, y con ello eliminar los desequilibrios socio territoriales existentes.

Entre otros, también tenemos: Reglamento para Concesión de Excavaciones Arqueológicas Terrestres (1992); Reglamento de Actividades Dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático (D.E. No. 1208 17-07/08).

## **2.4 Normativa internacional**

A nivel internacional, el Ecuador ha suscrito y ratificado en varios convenios internacionales, el objetivo de la protección y recuperación de los bienes patrimoniales, mediante los cuales se establece una red mundial unificada, empeñada a través de la cooperación internacional en compartir la responsabilidad de precautelar la conservación y puesta en valor del patrimonio de los pueblos del mundo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO constituida mediante convención suscrita en Londres el 16 de noviembre de 1945, es la encargada de velar por la conservación y la protección del patrimonio universal y recomendar los convenios internacionales necesarios.

Ecuador es suscriptor de varias Convenciones internacionales para la conservación, protección, difusión y repatriación de bienes culturales, que tienen el carácter de vinculantes, entre las cuales se destacan la Convención de la UNESCO de 1970, la Convención de UNIDROIT y la Decisión 588 de la CAN:

### **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Ë UNESCO**

La UNESCO ha establecido cuatro tratados multilaterales para reforzar la protección del patrimonio cultural físico. El Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Convenio de La Haya, 1954) y su Protocolo; el Convenio referente a las medidas a tomar para prohibir e impedir la importación,

exportación o venta ilícita de bienes culturales (1970); y, el Convenio sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural (1972).

Estos instrumentos constituyen un código de protección, válido tanto en caso de conflicto (Convenio de La Haya) como en tiempos de paz (bienes, muebles en 1970; bienes inmuebles en 1972). Definen normas de gestión de aplicación universal.

Las once recomendaciones relativas a la protección del patrimonio cultural han sido adoptadas por la conferencia general y sirven de base a las actividades nacionales. La Constitución de la UNESCO obliga a los estados miembros a transmitir estas recomendaciones normativas a las autoridades nacionales competentes para que éstas las lleven a la práctica e informen sobre su aplicación o sobre las razones por las cuales ésta no haya sido posible. Estas recomendaciones han tenido a menudo una profunda influencia, aunque no impongan a los estados ninguna obligación mutua.

### **Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado<sup>11</sup>**

Producto de la destrucción de numerosos monumentos históricos y la debilidad del marco jurídico para la protección de los bienes culturales durante la Segunda Guerra Mundial, en la UNESCO se gestó la iniciativa para la protección de los bienes culturales. Luego de varias reuniones y proyectos presentados desde 1949, hasta 1954, en la Conferencia de la Haya celebrada entre el 21 de abril y el 14 de mayo de 1954, con la representación de 56 Estados, 37 Estados, se suscribieron a la Convención de la Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. Se adoptó un Protocolo celebrado en la misma fecha, que fue

---

<sup>11</sup> La Haya, 14 de mayo de 1954. Entrada en vigor: 7 de agosto de 1956, Aprobación: Resolución Legislativa, Registro Oficial 998, 19-XII-1955. Ratificación: Decreto Supremo 318, Registro Oficial 186, 11-IV-1961. Ministerio de Relaciones Exteriores.

suscrito por 22 Estados, durante la última reunión de la Conferencia que tuvo lugar en Ridderzaal el 14 de mayo de 1954.

La Convención prevé un sistema de protección general y de protección especial de los bienes culturales. Está complementada por un Reglamento de aplicación del que forma parte integral, y cuyo objetivo es determinar las medidas concretas que permitan garantizar el respeto de la protección reconocida por la Convención.

Estos instrumentos se aplican en situación de conflicto armado internacional (art. 18). «...cada una de las Partes en conflicto estará obligada a aplicar, como mínimo, las disposiciones de esta Convención, relativas al respeto de los bienes culturales», y las demás disposiciones se podrán poner en vigor mediante acuerdos (art. 19).

El principio general de la protección de los bienes culturales en los conflictos armados se basa en la obligación de salvaguardar y respetar esos bienes (art. 2), lo que implica abstenerse de cometer en su contra todo acto de hostilidad; implica, además, prohibir, evitar, de ser necesario, hacer cesar todo acto de robo, pillaje, y de ocultación o apropiación de bienes, así como todos los actos de vandalismo respecto de los bienes culturales.

La obligación del respeto comprende además la prohibición de utilizar los bienes culturales, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a la destrucción o deterioro (art. 4).

La «necesidad militar imperiosa» es la única causa posible de derogación de la obligación de respeto de los bienes culturales.

En efecto, para una parte en el conflicto subsiste la obligación incluso cuando la parte adversa utiliza el bien para fines militares, salvo cuando la necesidad militar lo exige de manera ineludible. Este es el resultado del postulado fundamental del derecho humanitario basado en el equilibrio entre las necesidades militares y el principio de humanidad.

El Derecho Internacional general no indica en que situaciones se aplican excepciones.

El Artículo 7 de la Convención establece los deberes de carácter militar, donde las partes se comprometen a inculcar en el personal de las fuerzas armadas un espíritu de respeto a la cultura y a los bienes culturales de todos los pueblos y colaborar con las autoridades civiles encargadas de la salvaguardia de dichos bienes.

En cuanto a la protección especial de un bien, ésta le otorga una inmunidad contra todo acto de hostilidad y toda utilización, incluida la de sus proximidades inmediatas, con fines militares (Art. 9).

### **Primer Protocolo de la Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado<sup>12</sup>**

Firmado en la Haya el 14 de mayo de 1959, tiene como finalidad la de impedir que un Estado Parte en la Convención exporte bienes culturales de un territorio ocupado, parcial o totalmente.

Durante las hostilidades: En caso de ocupación del territorio de un Estado Parte, cada Alta Parte Contratante tiene la obligación (art. 1, párr., 1, 2 y 3) de:

- Impedir la exportación de bienes culturales del territorio ocupado;
- Colocar bajo secuestro los bienes culturales importados en su territorio que procedan del territorio ocupado.

Después de las hostilidades: Al término de la ocupación, este Estado debe (art. I, párrs. 3 y 4):

- Devolver los bienes culturales que hayan sido exportados ilegalmente y abstenerse de retenerlos a título de reparaciones de guerra;
- Indemnizar a los poseedores de buena fe de los bienes culturales que hayan de ser devueltos por haber sido exportados ilegalmente.

---

<sup>12</sup> Aprobación: Resolución Legislativa, Registro Oficial 35, 11-X-1960. Publicación: Registro Oficial 300, 28-VIII-1961.

El Estado Parte tercero que haya aceptado recibir bienes culturales durante el conflicto armado deberá devolverlos a las autoridades competentes del territorio de procedencia (art. II).

**Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1945 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 26 de marzo de 1999<sup>13</sup>**

La Haya 26 de marzo de 1999. Crea una nueva categoría de protección, la protección reforzada (parte I), destinada a los bienes culturales que revisten la mayor importancia para la humanidad y que no sean utilizados con fines militares. Define además las sanciones aplicables a las violaciones graves cometidas contra bienes culturales y precisa las condiciones en las que se incurre en responsabilidad penal individual (parte 2). Por último, crea un Comité intergubernamental de doce miembros para velar por la aplicación de la Convención y del Segundo Protocolo (parte 3).

**Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales**

Conocida también como la Convención de la Unesco de 1970, fue adoptada en París el 14 de noviembre de 1970 por la Asamblea General de UNESCO, aceptada por el Ecuador el 29 de marzo de 1972 y entrada en vigor el 24 de abril de 1972 (Dcto. S/N, R.O. 38 de 11 de abril de 1972).

Este instrumento está conformado por normas que tienden a preservar, inventariar, regular el comercio y la defensa del patrimonio cultural mueble. La amplia gama de bienes patrimoniales no solamente incluyen al conjunto de sitios y monumentos, sino también se consideran las obras de arte, la flora, la fauna, objetos de piedra, cerámica, los especímenes minerales y paleontológicos, arqueológicos y etnológicos,

---

<sup>13</sup> Adhesión: Decreto Ejecutivo 1873, Registro Oficial 379, 16-VII-2004. Publicación: Registro Oficial 490, 27-XII-2004

manuscritos, monedas, libros e incunables, entre otros. Estos bienes patrimoniales no son renovables, por lo que los países víctimas deben adoptar leyes que contengan estos preceptos legales.

La Convención de la UNESCO se ha constituido en el instrumento de alcance universal para detener el tráfico ilícito de bienes culturales, en los países cuyas legislaciones internas lo permiten, orientando su atención hacia los bienes muebles que, a diferencia de la Carta de Venecia de 1964, denominada Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Conjuntos Históricos Artísticos, se refiere a monumentos y a bienes inmuebles.

El interés por la conservación y defensa del patrimonio cultural en los países de América Latina y el Caribe, se va incrementando, producto del aumento de espacios de reflexión sobre el patrimonio cultural como un bien no renovable.

En el último tiempo se han hecho esfuerzos significativos que tratan de eliminar las divergencias existentes en las normas internas, que deben ser ordenadas y revisadas como sustento de la formulación de la política cultural de los países en particular y de la región en general.

Ecuador, en atención a los postulados de la misma Convención, cuenta con una Ley de Patrimonio Cultural, una vez que se creó el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, el 9 de junio de 1978, mediante Decreto Supremo No. 2600 y publicada en Registro Oficial 618 de 29 de junio de 1978, que reemplazó al Instituto de Preservación Monumental.

Según el literal b. del Artículo 5 de la Convención de la UNESCO, hay que establecer y mantener al día el inventario.

Los Estados que han adoptado este instrumento se obligan además a imponer sanciones penales o administrativas, en caso de infracción contra los bienes patrimoniales, en el marco de los siguientes instrumentos:

Recomendación sobre las Medidas Encaminadas a prohibir e impedir la exportación, importación y la Transferencia de Propiedad Ilícita De Bienes Culturales. París, 1964.

Recomendación Sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas puedan poner en peligro. París 1968

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural

Aprobación y Ratificación: Decreto Supremo 561, Registro Oficial 581, 25-VI-1974.

Publicación: Registro Oficial 581, 25-VI-1974.

Recomendación sobre la protección en el Ámbito Nacional del Patrimonio Cultural y Natural. París, 1972. Recomendación sobre la Protección de los Bienes Culturales Muebles. París, 1978.

Convención Sobre La Protección Del Patrimonio Cultural Subacuático (3 de noviembre de 2001) Registro Oficial 534, 25-II-2009. (Ecuador Ratificó 01 de diciembre del 2006) , Registro Oficial 534, 25-II-2009.

Carta Internacional sobre la Protección y la Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático (ICOMOC, Sofía, 1996).

Convención Para La Salvaguardia Del Patrimonio Cultural Inmaterial, Acuerdo s/n (Registro Oficial 361, 17-VI-2008).

A continuación se analizarán otras regulaciones existentes emanadas de instancias internacionales.

## **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA UNIFICACIÓN DEL DERECHO PRIVADO - UNIDROIT**

### **CONVENIO DE UNIDROIT SOBRE LOS BIENES CULTURALES ROBADOS O EXPORTADOS ILÍCITAMENTE<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> (Roma, 24 de junio de 1995). 1.- Aprobación: Resolución Legislativa, Registro Oficial 167, 6-X-1997. 2.- Publicación: Suplemento del Registro Oficial 191, 11-XI-1997. 3.- Codificación 2005-012, Suplemento del Registro Oficial 153, 25-XI-2005.



El Convenio de UNIDROIT se aprobó en la reunión de Roma del 7 al 24 de junio de 1995, conferencia diplomática que surgió por invitación del Gobierno de la República Italiana, que tiene como objetivo facilitar la restitución y la devolución de los bienes culturales y el establecimiento en ciertos Estados de mecanismos, como la indemnización al poseedor que no supiere que el bien era robado y que pudiese demostrar que actuó de buena fe en el momento de su adquisición.

Este Convenio se emitió bajo las siguientes consideraciones:

Por el convencimiento de la importancia de la protección del patrimonio cultural; por la preocupación por el tráfico ilícito de los bienes culturales y por los daños irreparables que produce; por la decisión de contribuir con eficiencia a la lucha contra el tráfico ilícito de los bienes culturales estableciendo un cuerpo mínimo de normas jurídicas comunes con miras a la restitución y a la devolución de los bienes culturales.

El Convenio UNIDROIT, por tanto, se constituye en el instrumento complementario de la Convención de la UNESCO de 1970, convirtiéndose en un instrumento más para la restitución o devolución de los bienes patrimoniales de los países miembros, que son mecanismos que combaten al tráfico ilícito.

### **La Comunidad Andina de Naciones Ë CAN**

La Comunidad Andina de Naciones . CAN- nace con el nombre de Grupo Andino, cuando los Ministros Plenipotenciarios de los Países del área andina conformados por Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile, el 26 de mayo de 1969, suscriben el Acuerdo de Cartagena, en el Palacio de San Carlos, sede de la Presidencia de la República de Colombia en esa época, cambiando al nombre actual CAN, según el Protocolo Modificador de Trujillo, el 10 de marzo de 1996 que entró en vigencia en junio del 1997. Sobre el tema específico de esta investigación, tenemos la Decisión 588 Sobre La Protección Y Recuperación De Bienes Del Patrimonio Cultural De Los Países Miembros De La Comunidad Andina De Naciones (CAN, Quito, 2004).

## **OEA**

**Convención de la OEA Sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas** (CONVENCIÓN DE SAN SALVADOR) (OEA, Santiago de Chile, 1976).

## **ONU**

**Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional** (Palermo, 2000, Registro Oficial 197, 24-X-2003. Suplemento del Registro Oficial 153, 25-XI-2005).

## **OTROS**

**Convención Interamericana Sobre Asistencia Mutua En Materia Penal** (Nassau 1992, Registro Oficial 147, 14-VIII-2003).

**Declaración de la Unesco Relativa a la Destrucción Intencional del Patrimonio Cultural** (UNESCO, París, 2003).

**Código Internacional De Ética Para Marchantes De Bienes Culturales** (UNESCO, 1999).

**Convención Sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales**, Ratificación: Decreto Ejecutivo 1963, Registro Oficial 394, 10-XI-2006.

**Acuerdo De Creación De La Organización Del Convenio Andrés Bello De Integración Educativa, Científica, Tecnológica Y Cultural**

Aprobación: Resolución Legislativa, Registro Oficial 552, 20-X-1994. Ratificación: Decreto Ejecutivo 2209, Registro Oficial 554, 24-X-1994. Publicación: Registro Oficial 563, 8-XI-1994.

**Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Conjuntos Históricos Artísticos** (Venecia de 1964).

De igual manera, Ecuador ha suscrito varios acuerdos bilaterales con algunos países para la protección del patrimonio cultural.

## **2.5 El Plan Nacional de Desarrollo y el Régimen de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo . Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 . 2010 presenta el concepto de desarrollo como la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas+ y propone estrategias y políticas para la consecución de doce macro objetivos que buscan concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución equitativa, social y territorial; la consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen vivir, mediante la generación e incremento de las capacidades y oportunidades. (SENPLADES, 2008:51)

Este plan fue elaborado por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009 y presentado por el Presidente de la República, para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación, y fue actualizado sus objetivos en el año 2009 bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional; y actualizado en el año 2013 e incorpora la experiencia de los dos planes anteriores y realiza una reformulación de sus objetivos.

Vinculado con el marco constitucional y el Plan Nacional para el Buen Vivir la Estrategia Territorial Nacional es concebida como el conjunto de criterios específicos y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio y constituyen referentes obligatorios para las políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con la Constitución Política del Ecuador y los objetivos, políticas, indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo+ (SENPLADES, 2009). Tiene un alcance de largo plazo y busca el equilibrio territorial, la redistribución de la riqueza y mejorar las condiciones de vida de la población.

El Régimen de Desarrollo registrado en el artículo 275 de la Constitución prescribe que: El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la

realización del buen vivir, del sumak kawsay.⌘ es decir que el régimen de desarrollo fija las pautas por donde se conducirá el Estado, la dirección por donde se realizarán las relaciones económicas, sin salirse del capitalismo, pero alejándose del neoliberalismo, profundizando el ejercicio de derechos. Garantiza la realización del buen vivir y para ello promueve el cumplimiento de 7 objetivos (art. 276): 1) mejorar la calidad y esperanza de vida, 2) construir un sistema económico, justo, democrático, productivo; 3) fomentar la participación y el control social; 4) garantizar la soberanía nacional; 5) recuperar y conservar la naturaleza; 6) promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo; 7) proteger y promover la diversidad cultural, recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

El Régimen del Buen Vivir, art 277 plantea los deberes del Estado a ser conseguidos como parte intrínseca de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial como por ejemplo el garantizar los derechos de las personas, las colectividades y de la naturaleza.

Este plan se sostendrá en base al sistema económico definido como social y solidario que %relaciona dinámicamente a la sociedad, Estado y mercado+. El objetivo de este sistema es la producción de las condiciones materiales e inmateriales del buen vivir. Reconoce formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.

El Estado y los integrantes del sistema económico propenderán, entre otros, a impulsar el pleno empleo, promoverán la distribución equitativa y solidaria de los beneficios generados socialmente en los procesos de producción e intercambio.

Se reconoce la importancia de la salud y educación.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización plenamente articulado a los mandatos constitucionales referidos al régimen de desarrollo garantiza el ejercicio de los derechos y que a través de la planificación propicia la equidad social y territorial.

Este código en el capítulo de la Planificación y del Ordenamiento Territorial indica que los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación de la ciudadanía

debe planificar estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo, y pensada desde el modelo de desarrollo planteado en la Constitución considerando los cuatro subsistemas económico, político, socio-cultural y ambiental; de ahí que la protección, conservación, difusión y gestión del patrimonio debe ser integrada en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, como un conjunto de operaciones que articula de manera sistémica las siguientes variables: a) ambientales: biodiversidad, paisaje, agua, contaminación, b) sociales: educación, empleo, participación, hábitat; c) culturales: identidad, cultura popular, patrimonio material, ritualidad; d) tecnológicas: agricultura, manejo de agua, saberes ancestrales; y, e) económicas: turismo cultural, desarrollo inmobiliario, gastronomía, artesanía+(MCP, 2010).

Sin embargo estos planteamientos constituyen un desafío nacional a ser implementados efectivamente en el territorio, según las competencias y responsabilidades específicas, en el marco de una gestión concurrente. Si bien intentan responder a una visión integral del desarrollo del país, provincia, cantón o parroquia, podrían reflejar un trabajo aislado y en algunos casos, inclusive contradictorio y descoordinado.

## **2.6 La Descentralización y las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD (provinciales, municipales y parroquiales).

En el Ecuador, la descentralización se da principalmente con el objetivo de brindar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos por parte del Estado central y, a través de los gobiernos seccionales o autónomos, hacia los distintos sectores y circunscripciones territoriales del país.

En la Constitución anterior a la vigente, se menciona que la descentralización se da para brindar un desarrollo armónico del país, lo cual se entiende por conllevar el país de una manera más factible de acuerdo a lo que concierne el servicio público, utilizado a través de la transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales o autónomos. La vigente Constitución del 2008 marca puntos fundamentales respecto a la autonomía, la organización territorial del Estado pero sobre todo un modelo de descentralización regulado para cada nivel de gobierno en el territorio y con un sistema de competencias que permitirá incorporar procedimientos para la transferencia de competencias exclusivas.

La descentralización forma parte de ~~la~~ modernización del Estado, y su proceso significa el traspaso efectivo de competencias, atribuciones y recursos principalmente en el ámbito político, fiscal y administrativo.

La descentralización en nuestro país permite que se posibilite el desarrollo económico-social, y además se incentive a la participación ciudadana de acuerdo a la necesidad de los servicios públicos, solución de problemas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas.

La descentralización administrativa se da a través de la transferencia de competencias y recursos (que en la actualidad son asumidas por la administración pública central), hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

El Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización es el instrumento que en el marco de lo dispuesto en la Constitución, determina el alcance del Sistema Nacional de Competencias que tiene carácter obligatorio y progresivo, define sistemas sectoriales, sectores privativos, estratégicos y generales; así como en el que se establecen competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales para cada nivel de gobierno y en el que marca el camino para que se transfieran competencias desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

## 2.6.1 Competencias

En el marco del proceso de descentralización se contempla al Sistema Nacional de Competencias, definido en la normativa vigente como ~~%~~ el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.+

Hablar del proceso de descentralización es hablar del traspaso o entrega de competencias del nivel central hacia un nivel subnacional, entendiéndose a la competencia como ~~%~~ la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un determinado sector, que se ejerce a través de las facultades. La Determinación de las competencias para los diferentes niveles de gobierno han sido establecidas en la Constitución de la República y en el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización. Se definen las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales de la siguiente manera:

Las competencias exclusivas ~~%~~ son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno+, artículo 114.

Las competencias concurrentes ~~%~~ son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente+, artículo 115.

Competencias adicionales.- Son aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competenciasõ +, artículo 149.

Competencias residuales.- Son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia +, artículo 150.

Las competencias se ejercen a través de las facultades que son las atribuciones que tiene un nivel de gobierno, como son la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión. Estas facultades actualmente están establecidas en la Constitución así como en el COOTAD.

Para el ejercicio de las competencias es necesario que se enmarquen en un sistema integral que articule a todos los niveles de gobierno y bajo modelos de gestión, principios y normas definidos por el Consejo Nacional de Competencias, además observando la identificación de las facultades que se describen en el modelo de descentralización como son la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión.

### **2.6.2 Facultades**

De conformidad a la COOTAD las facultades se constituyen en las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la planificación la regulación, el control y la gestión. El cuadro 4 describe cada una de estas facultades de conformidad al código antes indicado:



Cuadro 4. Facultades para el ejercicio de las competencias.

RECTORIA	PLANIFICACION	REGULACION	CONTROL	GESTION
<p>Capacidad para emitir <b>políticas públicas</b> que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para <b>definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos</b> de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privados y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional."</p>	<p>Capacidad para establecer y <b>articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones</b> como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el <b>ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial y en el marco del Sistema Nacional de planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno."</b></p>	<p>Capacidad de <b>emitir la normatividad necesaria</b> para el adecuado <b>cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios</b>, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente."</p>	<p>Capacidad para <b>velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos</b>, así como los <b>estándares de calidad y eficiencia de las competencia y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico."</b></p>	<p>Capacidad para <b>ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector."</b></p>

FUENTE: COOTAD, artículo 116

Elaboración: CHAVEZ, 2012

### 2.6.3 Organización territorial

La Constitución de la República en el artículo 242 describe que el Estado se organiza territorialmente en **regiones, provincias, cantones y parroquias rurales**; y por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse en **régimen especiales**. Entre los regímenes especiales se consideran a los **distritos metropolitanos autónomos**, la provincia de Galápagos y las **circunscripciones territoriales** indígenas y pluriculturales. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización desarrolla la organización territorial definida en la Constitución, para cada una de estas unidades territoriales se definen la naturaleza jurídica, funciones, competencias, requisitos de creación,

regula la fusión de cantones y de parroquias, y norma el detalle de la conformación de regiones a partir de las provincias.

La perspectiva del código, es que la escala territorial regional es el nivel que viabiliza y potencia la generación de procesos de desarrollo económico local, que con adecuados niveles de planificación y articulación entre escalas permitirán un mayor equilibrio territorial en el país; evitar las superposiciones, mejorar la complementariedad de los bienes y servicios públicos que brinda cada nivel de gobierno y garantizar con ello el cumplimiento de los derechos ciudadanos que manda la Constitución.

## **2.7 El Ordenamiento Territorial en el Ecuador**

La legislación ecuatoriana tiene avances muy importantes en la incorporación del Ordenamiento Territorial en el modelo de descentralización propuesto para el Estado. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización fue tiene una fuerte articulación con los mandatos constitucionales referidos al régimen de desarrollo el cual garantiza el ejercicio de los derechos y que a través de la planificación propicia la equidad social y territorial.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización lo describe como un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

Otras legislaciones como la Ley Cántabra en materia de Ordenamiento del Territorio citado por Gómez Orea en su obra Ordenación Territorial se define como «una función pública de la Administración destinada a establecer una configuración física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. Sus objetivos son la articulación territorial interna y externa de la Comunidad Autónoma, la distribución geográfica de las actividades y usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónomas, su desarrollo equilibrado y el bienestar de sus habitantes».

La referencia de esta legislación permite identificar condiciones comunes que ponen en evidencia la necesidad de conocer las capacidades del territorio, pero sobre todo que es un ejercicio que se debe realizar desde lo local, que se debe administrar desde los gobiernos locales y con la participación de la comunidad.

Para Gómez Orea (2008) la ordenación territorial se basa en el sistema territorial definido como «una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema».

La teoría trabajada por Domingo Gómez Orea se relaciona con el marco normativo del Ecuador con las siguientes consideraciones: un primer elemento es el carácter político que tiene el ordenamiento territorial, pues define el estilo de desarrollo que se plantea en la planificación territorial. Un segundo elemento, es que lo analiza desde una visión de desarrollo, un equilibrio intra e interregional, la organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y culturales para lograr mejor calidad de vida. Y un tercer elemento o mirada desde lo técnico derivado a la necesidad de contar con herramientas, instrumentos para la elaboración y gestión del territorio como una condición administrativa a la que finalmente se direcciona el Ordenamiento Territorial.

Esta visión que es considerada por Gómez Orea permite entender al patrimonio en el marco del sistema territorial ya que lo contempla desde el medio físico o territorio y reconoce la necesidad de incorporar las actividades propicias para las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad que se ordena en el territorio. Estas políticas corresponden a la Administración Pública, de ahí que la gestión de los patrimonios es una condición administrativa cuya competencia hoy en día se encuentra en los gobiernos municipales.

El Ordenamiento Territorial es una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, social, cultural, ambiental y económica, cuyo objeto central es el de regular el uso de los suelos urbanos y rurales a partir de las directrices enmarcadas por los planes de ordenamiento territorial, del nivel administrativo político jerárquico superior, así, el Plan de Ordenamiento Territorial nacional servirá de directriz para los Planes de Ordenamiento Territorial de las regiones y provincias, al igual los Planes de Ordenamiento Territorial de las provincias tendrá las directrices para los Planes de Ordenamiento Territorial cantonales.

El Art. 241 de la vigente Constitución de la República del Ecuador, prescribe que: ~~La~~ planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados; y, en el Capítulo Cuarto ~~El~~ Régimen de Competencias, señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

Los Planes de Ordenamiento Territorial se aplican a todos los niveles de los GADs: regionales, provinciales, municipales y parroquiales, mediante un conjunto de instrumentos legales que la legislación prevé para cada nivel de GADs. Éstos se desarrollan de arriba hacia abajo, en el que los niveles de gobiernos inferiores adoptan como referencia y directrices los planes del gobierno superior.

## **2.8 Análisis de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en relación al patrimonio cultural (ejemplos)**

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial tienen como finalidad la racionalización de las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente con lo relacionado con el uso y ocupación del suelo en un territorio determinado.

Los planes de ordenamiento territorial orientan hacia procesos de desarrollo armónico, sustentable y sostenible a través una adecuada utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes. (COOTAD, 2010)

De conformidad al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben expedir sus planes mediante ordenanzas y para ello deberán contar con estudios parciales para la conservación y ordenamiento de las ciudades o zonas de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola entre otros.

A fin de revisar si los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales publicados a la fecha incluyen en su elaboración criterios relativos a preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural, se ha revisado tres investigaciones efectuadas por diferentes actores en base a la información disponible de los Planes Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, que son analizados a continuación.

En primer lugar los resultados de una consultoría<sup>15</sup> efectuada para el Ministerio Coordinador de Patrimonio, registran los resultados derivados de una encuesta, por muestreo, realizada por el equipo consultor, en el mes de noviembre de 2011 a los gobiernos autónomos descentralizados levantamiento de información denominada

---

<sup>15</sup> Consultoría para “Elaboración de insumos para apoyar el proceso de transferencia de la competencia exclusiva municipal destinada a: Preservar, Mantener y Difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” del Arq. Guido Díaz, realizado en el año 2011 con el auspicio del MCP.

Diagnóstico de capacidades técnicas y operativas de los municipios afiliados a la Red de Ciudades Patrimoniales del Ecuador; este diagnóstico abarcó a 39 GADs, 3 Juntas Parroquiales y 2 Consejos Provinciales y se muestra en resumen:

Cuadro 5. Diagnóstico de capacidades técnicas y operativas de los municipios de la muestra.

Temas de investigación	Resultados
1. Temas relacionados con la transferencia de competencias, la normatividad vigente, los recursos materiales y talento humano disponibles, comentarios y expectativas sobre el estado actual.	84% de las ciudades han realizado actividades relacionadas con preservar, mantener y difundir el patrimonio, y el 15.9% no las realiza.
	El 71% de las 24 ciudades patrimoniales cuentan con normativa específica sobre el tema patrimonial; en tanto que solo en siete de las veinte ciudades que no son patrimoniales, existe normativa específica sobre el tema patrimonial. El 50% de las ciudades encuestadas cuentan con ordenanzas relacionadas con preservar, mantener o difundir el patrimonio.
	El 57% de las ciudades encuestadas cuentan con unidades para la conservación, protección y difusión del patrimonio.
	El 30% de las ciudades encuestadas tienen un organigrama institucional en donde aparecen las actividades relacionadas con patrimonio, el 70% no lo tienen. Es decir que existen ciudades que a pesar de tener normativa relativa a los temas de patrimonio no cuentan con aéreas destinadas a este tema y no constan dentro de sus organigramas.
	El promedio general de recursos humanos con los que cuentan las ciudades investigadas es considerar a Quito es de 2 empleados. En el Distrito Metropolitano de Quito trabajan 120 personas.
	El 16% es decir 7 GADs de los 44 encuestados cuenta con maquinaria para realizar el trabajo de patrimonio que incluyen recursos tales como cortadoras de piedra, equipos topográficos, maquinaria de campo, cortadoras de césped, tijeras niveladoras, formones, etc.
	El 59% de las ciudades analizadas si cuenta con oficinas, locales y/o laboratorios para realizar trabajo de patrimonio. En ninguna ciudad entrevistada existen laboratorios para gestión de patrimonio.
	Únicamente 17 del total de ciudades encuestadas dispone de herramientas de trabajo tecnológico para realizar el trabajo de patrimonio que incluyen computadores, Internet, GPS, material de escritorio, cámaras fotográficas, impresoras, in-focus, mapas, planos catastrales, plotter, etc.
2. Temas relacionados con los aspectos financieros, concretamente las inversiones realizadas por estas instituciones en actividades consideradas patrimoniales, así mismo expectativas en cuanto a requerimientos de recursos y mecanismos de financiamiento; y,	Las ciudades encuestadas no proporcionaron cifras de los presupuestos u ofrecen cifras aproximadas.
	Para el caso de Patrimonio Cultural la inversión es considerablemente menor que para el Patrimonio Arquitectónico. En promedio se ha invertido aproximadamente USD 125.000 siendo evidentemente mayor la inversión en las ciudades patrimoniales que en las no patrimoniales.
	Únicamente 14 de los 44 GADs realizan alguna gestión para obtener recursos financieros, veintinueve no realizan ninguna gestión.
3. Temas vinculados con los "modelos de gestión" implementados, por implementarse y/o vigentes para la gestión del patrimonio en dichas jurisdicciones.	El 20% de los GADs consultados cuentan con ayuda internacional para la preservación, mantenimiento y difusión de su patrimonio.
	En cuanto a las principales dificultades que tiene la actual institucionalidad para manejo de patrimonio se destacan la descentralización, falta de inventario, falta de políticas, desconocimiento sobre lo que es patrimonio, falta de personal capacitado, falta de recursos, falta de gestión municipal, falta de estructura y falta de coordinación; siendo el problema más mencionado la falta de recursos y la falta de personal capacitado, seguido de falta de políticas.
	En las 44 ciudades encuestadas se solicitó que describan los procesos utilizados para preservar, mantener y difundir el patrimonio, la mayoría estuvieron trabajando en proyectos específicos. Los GADs han trabajado con investigación y creación de políticas pero esto paradójicamente se da en las ciudades no patrimoniales.

Fuente: DIAZ, 2011

Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2014

Las ciudades investigadas fueron: Esmeraldas, Ibarra, San Gabriel. Tulcán, Cayambe, Machachi, Santo Domingo de los Tachilas, Sangoquí, Tena, Alausí, Ambato, Canelos, Colta, Catacocha, Riobamba, Bahía de Caráquez, Jama, Manta, Montecresiti, Portoviejo, Guayaquil, San Miguel de bolívar, Santa Cruz, Santa Elena, Azoguez, Quito, Bibilán, Cañar, Girón, Nabón, Sigsig, Cumbaratza, Portovelo, Saraguro, Zamora, Zaruma y Baeza.

En segundo lugar, el análisis realizado por la consultora <sup>16</sup> Dora Arízaga Guzmán en el documento *Diagnóstico Patrimonio Cultural Inmueble* elaborado para el Ministerio de Cultura, este estudio se realizó como parte del proceso de construcción de políticas públicas, competencia del Ministerio que las ejecuta a través de la Sub Secretaria de Patrimonio Cultural. En el marco de este diagnóstico se analizó la gestión de las instituciones nacionales sobre el Patrimonio Cultural Inmaterial y entre estas instituciones los gobiernos municipales; así como en su planificación.

Arízaga (2012) toma una muestra 24 Planes de Ordenamiento Territorial cantonal y 1 provincial, de la cual se desprende que, en 18 municipios no se incorpora al patrimonio cultural edificado, el Patrimonio cultural en general es valorado en el campo de lo inmaterial vinculado con la identidad y con lo étnico; en los pocos casos que se ha considerado la arquitectura, la tendencia es a identificarla con edificios monumentales con énfasis en iglesias.

Se indica que solo en los casos en que hay ciudades con declaratorias sobre patrimonio cultural edificado, han considerado en la planificación; sin embargo, a diferencia de los otros sistemas de la planeación que son tratados con profundidad, el tema del patrimonio cultural edificado es tratado como un tema aislado, en construcción (inventario), y con pocas respuestas en los programas y proyectos que darían cuenta de la poca importancia y valorización del tema, preocupante también es que la información del registro no ha sido incorporada ni considerada.+(Arízaga, 2012)

---

<sup>16</sup> ARIZAGA, D, *Diagnóstico Patrimonio Inmaterial*, auspiciado por el Ministerio de Cultura, año 2012+

Cuadro 6. Diagnóstico del tratamiento del Patrimonio Cultural Inmueble en 24 Planes de Ordenamiento Territorial seleccionados.

No	GAD	SISTEMA SOCIO CULTURAL INCLUYE PCI		SISTEMA ASENTAMIENTOS HUMANOS INCLUYE PCI		OBSERVACIONES
		SI	NO	SI	NO	
1	GUARANDA		X	X		No hay análisis, incluye programa de "revitalización y regeneración urbana" para los centros urbanos y rurales con responsabilidad compartida entre GAD, MCP y la AME;
2	ATACAMES		X		X	interés temas de identidad
3	MUISNE		X		X	Incluye propuesta de recuperación del patrimonio cultural tangible e intangible
4	ELOY ALFARO		X		X	interés temas de identidad
5	ESMERALDAS		X		X	
6	QUININDE		X		X	interés temas de identidad
7	RIO VERDE		X		X	Interés cultura de paz, arqueología, incluye algunos edificios como propuestas para ser incluidas como patrimonio cultural y estudios para la generación de línea base del patrimonio histórico cultural
8	SAN LORENZO		X		X	
9	CONCORDIA		X		X	Interés en historia
10	QUIJOS		X		X	Interés en agenda arqueológica, hace referencia al inventario entregado por INPC, interés por levantar línea base, y rehabilitación de Baeza antigua
11	GONZALO PIZARRO		X		X	Interés por patrimonio intangible y étnico
12	CUYABENO		X		X	Interés por lo étnico
13	CASCALES		X		X	Interés por lo étnico
14	BIBLIAN		X		X	interés temas de identidad, patrimonio inmaterial, vivienda, identifica a iglesia como patrimonio
15	CAÑAR		X		X	Interés educación bilingüe y en estudios sobre cultura y patrimonio
16	EL TAMBO		X		X	Interés por lo étnico
17	SUSCAL	X		X	X	Interés en patrimonio inmaterial, sobre patrimonio edificado indica que hay poco y deteriorado y tendencia a renovación. Propone crear ordenanza para conservación del PC y campaña concienciación.
18	MONTUFAR	X		X		Indica que esta en realización plan de manejo del patrimonio cultural y natural, cuenta con dpto. de gestión del patrimonio. San Gabriel patrimonio.
19	MIRA	X		X		Indican que está en fase de inventario
20	COLTA	X		X		Utiliza información de INPC, indica que entre 1982 y 2010, se ha perdido el 50% del PIC y que en 30 años desaparecerá todo este patrimonio. Indican que el 42,56% son malas intervenciones, 21,62% abandonadas y 13,25% malas intervenciones, abandono y conflictos de tenencia
21	STA ANA	X			X	Indica que al arquitectura está en fase de desaparición pero no tiene inventario
22	CUENCA	X		X		Utiliza inventario de INPC
23	PASTAZA		X		X	Exterioriza las acciones de coordinación llevadas a cabo con los diferentes niveles y sectores de gobierno , en estas no se hace ningún tipo de mención al patrimonio cultural, ni al PCI.
24	ZARUMA	X		X		Utiliza inventario de INPC
25	GAD PROV. CHIMBORAZO		X		X	Referencia al patrimonio cultural consta en el sistema económico, vinculado al turismo y a lo artesanal, basado en el patrimonio inmaterial.
<b>TOTAL</b>		<b>7</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	

Fuente: ARIZAGA, 2012

Elaboración y diseño: ARIZAGA, 2012



Al respecto de la gestión de los municipios sobre el patrimonio cultural inmaterial Peñaherrera identifica principalmente lo siguiente: (Arízaga, 2012)

1. Los municipios realizan una gestión inmediatista, orientados por decisiones políticas respecto a las intervenciones y usos de los bienes patrimoniales culturales, que en muchos casos son atentatorias a los valores de los patrimonios.
2. No todos los municipios tiene capacidades para la gestión del patrimonio, los municipios grandes tienen equipos técnicos específicos como es el caso de la ciudades de Quito, Cuenca e Ibarra y que cuentan con buenos resultados en el campo de la conservación, puesta en valor y difusión del patrimonio urbano, arquitectónico y arqueológico.
3. Se identifica la escasez de profesionales con un perfil profesional en el área de gestión de proyectos, área de manejo tecnológico y comunicacional.

Estas conclusiones coinciden con las realizadas en la consultoría realizada por Díaz respecto a las capacidades de los gobiernos municipales para asumir la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.

Finalmente, el tercer análisis es el Diagnóstico Institucional sobre asesorías a los GAD's municipales, realizadas por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural durante el periodo 2005 . 2012+, estudio elaborado por la arquitecta Magdalena Álvarez.

Con el objetivo de contrastar la oferta institucional del INPC con la demanda de los GAD's, el estudio analiza la información relativa a la Gestión Patrimonial, contenida en los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial - PDOT a partir del año 2011 fecha de elaboración de este instrumento de Planificación.

El análisis de la arquitecta Álvarez se realiza a partir de las propuestas registradas en los el Banco de Proyectos de los PDOT's, entre los años 2011 y 2012 de 60 municipios del país.

En el siguiente cuadro se muestra los resultados de la revisión de los planes de ordenamiento y los proyectos que fueron agrupados en grandes rubros o temas como son: Intervenciones urbanas, arquitectónicas, patrimonio inmaterial-cultural y normativa patrimonial.

Cuadro 7. Programas y proyectos de los GAD's municipales contenidos en los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento territorial, PDOT

**REGIONAL 1: Carchi, Imbabura y Sucumbíos**

Municipios	Intervención Urbana	Intervención Arquitectónica	Patrimonio Inmaterial y Cultural *	Normativa	Total
Montúfar	4	1	1	1	7
Rio Verde		3	2	1	6
Urcuquí	2	1	1		4
Eloy Alfaro	1	1	2		4
Cuyabeno		1	2		3
Gonzalo Pizarro		1	2		3
Mira	1			1	2
Cascales		2			2
La Concordia			1		1
Putumayo			1		1

El cantón con mayor cantidad de proyectos en el tema patrimonial es el GAD Montufar, situación que puede deberse a que mantiene una asistencia técnica permanente del INPC desde el 2009 al igual que el cantón Mira; no así en el resto de municipalidades. Los proyectos están relacionados a la renovación urbana y mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, para dar respuesta a la integración cultural-espacial y al mejoramiento de la infraestructura física y de los servicios públicos.

**REGIONAL 3: Carchi, Imbabura y Sucumbíos**

Municipios	Intervención Urbana	Intervención Arquitectónica	Patrimonio Inmaterial y Cultural *	Normativa	Total
Colta		9	3		12
Saquisilí			3		3
Eloy Alfaro		1	2		3
Riobamba		1	2		3
Pujilí		1	1		2
Mocha			2		2
Cumanda			2		2
Latacunga		1			1
Chambo		1			1

Los cantones que registran mayor cantidad de proyectos en los ámbitos mencionados son: Colta, Pujilí y Riobamba; de estos municipios Riobamba y Colta han recibido asistencia técnica permanente del INPC. En municipios como Pujilí y Riobamba constan proyectos relacionados a mejoramiento de vivienda popular, que habría que analizar si son bienes inmuebles patrimoniales. Así también constan proyectos de investigación arqueológica y cultural en los GAD's de: Eloy Alfaro, Mocha y Cumandá.

**REGIONAL 4: Manabí**

Municipios	Intervención Urbana	Intervención Arquitectónica	Patrimonio Inmaterial y Cultural *	Normativa	Total
Olmedo		3	1		4
Pajan		3	1		4
Jipijapa		2	1		3
Manta	2	1			3
24 de Mayo		1	1		2
Montecristi		2			2
Pedernales		1	1		2
Rocafuerte			2		2
Santa Ana	1	1			2
Tosahua				1	1
Flavio Alfaro	0				0
Jaramijo	0				0

En esta regional los GAD's municipales mayormente demandan intervenciones arquitectónicas y patrimonio inmaterial-cultural. La asistencia técnica del INPC a través de convenios está registrada en convenios marcos que no se han implementado con Manta, Portoviejo, Montecristi y Santa Ana. El único convenio específico realizado entre el INPC y el cantón Jama es sobre la Investigación Arqueológica y la Investigación Etnohistórica del cantón.

**REGIONAL 6: Azuay, Cañar, Morona Santiago**

Municipios	Intervención Urbana	Intervención Arquitectónica	Patrimonio Inmaterial y Cultural *	Normativa	Total
Huamboya		3	3		6
Cuenca	1	2	1		4
San Juan Bosco		2	2		4
Camilo Ponce Enríquez		1	1	1	3
Cañar		3			3
Santiago de Mendez		1	2		3
Girón			2		2
Biblian		2			2
Suscal			1	1	2
Gualaquiza	1	1			2
Pablo Sexto		1	1		2
Pucará	1				1
El Tambo			1		1
La Troncal			1		1
Taisha		1			1
Tiwintza			1		1
Nabon	0				0

Los GADs municipales han incluidos proyectos relacionados a Intervenciones Urbanas, Arquitectónicas, Patrimonio Inmaterial- Cultural, Normativa patrimonial. Respecto a la asistencia técnica desde el INPC, ha sido focalizada a los cantones de Cuenca, Azogues y Gualaceo, estos dos últimos con convenios marcos.

Luego de los temas analizados en este capítulo y en el marco de los resultados de las investigaciones revisadas se concluye lo siguiente:

- El Ecuador es un país con potencial en recursos culturales patrimoniales, extendidos en todo el territorio nacional y cuenta con la red de ciudades patrimoniales, las mismas que están trabajando para lograr posicionar gestionar sus patrimonios y posicionarlos turísticamente.
- En el Ecuador existen instituciones encargadas de la protección y control del patrimonio cultural desde 1943 y hasta la actualidad. Sin embargo en los actuales momentos el sector patrimonial, muestra incertidumbre ante el proyecto de Ley Orgánica de Cultura que se encuentra en la Asamblea Nacional para segundo debate; éste proyecto no muestra con claridad la reorganización racional, coherente, eficaz y efectiva que se necesita para preservar, mantener y difundir el patrimonio; sin duda, en este aspecto, existe un vacío legal importante en el sector patrimonial. Al momento se encuentra pendiente la definición de la matriz de competencias tanto para el INPC como para el Ministerio de Cultura.
- Existe un extenso marco jurídico nacional e internacional entorno al patrimonio cultural, su protección, conservación y gestión.
- La protección, conservación, difusión y gestión del patrimonio debe ser integrada en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio y se constituye en un desafío nacional a ser implementados efectivamente en el territorio, a través de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles GAD, según las competencias y responsabilidades específicas, en el marco de una gestión concurrente.
- Se encuentra en vigencia el Plan Nacional de Descentralización 2012 . 2015 en el marco de lo que dispone el COOTAD y de acuerdo a lo programado por el Consejo Nacional de Competencias.

- Algunos de los GAD's Municipales como Cuenca, Zaruma, Pastaza, Colta, vienen trabajando el tema de patrimonio de ahí que un porcentaje de ellos, han incluido en sus Planes de Desarrollo y de Ordenamiento territorial PDOT proyectos relacionados con Patrimonio material e Inmaterial con su financiamiento respectivo.
- GAD's Municipales tienen limitadas capacidades organizativas para asumir las competencias descritas en la Constitución de la República y en el Código Orgánico de Autonomías y Descentralización.
- Los entes rectores encargados de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural deberán definir modelos para la transferencia de la competencia y trabajar conjuntamente con los GAD's Municipales para que vayan fortaleciendo sus capacidades y asuman su competencia organizadamente y con los recursos necesarios.
- Las municipalidades, en relación con lo local, son las llamadas a elaborar y materializar las políticas públicas con planes, metas, leyes e instrumentos que les permita gestionar los procesos de desarrollo, en los cuales la conservación del patrimonio cultural y la lucha contra la pobreza y la exclusión sean tomados en cuenta.

## Capítulo III:

### **3. Propuesta de lineamientos metodológicos y operativos para la integración de las competencias sobre patrimonio en los gobiernos municipales y su gestión territorial.**

La propuesta que se describe a continuación se ha desarrollado como una herramienta metodológica de apoyo para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país que asumirán las competencias para proteger, mantener y difundir el Patrimonio Cultural y Arquitectónico, esta propuesta pretende orientar operativamente los procesos de planificación y gestión en el marco de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y la integración de las nuevas competencias municipales.

#### **3.1 Identificación de los niveles de organización, actores, competencias y atribuciones respecto al patrimonio.**

La normativa que afecta al patrimonio cultural y arquitectónico, además de la Constitución de la República, la Ley de Patrimonio, ley de ámbito nacional, así como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), mediante el cual los gobiernos autónomos descentralizados . municipios deben asumir competencias, entre otras lo relacionado al patrimonio cultural, arquitectónico y natural, así como también la relacionada con el establecimiento de planes de ordenación del territorio.

En el ámbito del Patrimonio Cultural la Constitución de la República en el Título V, Organización Territorial del Estado, capítulo cuarto Régimen de Competencias, artículo 264 establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales  
%Reservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines+

Como responsabilidades del Estado la Constitución de la República en el Título VII. Régimen del Buen Vivir, Capítulo primero Inclusión y equidad, sección quinta Cultura, artículo 380 define entre otras las siguientes responsabilidades:

1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.
2. Promover la restitución y recuperación de los bienes patrimoniales expoliados, perdidos o degradados, y asegurar el depósito legal de impresos, audiovisuales y contenidos electrónicos de difusión masiva.

Estas definiciones marcadas en la Constitución, de conformidad a lo establecido en COOTAD se implementarán con el Sistema Nacional de Competencias<sup>17</sup> para lo cual se determina un sistema de sectores que permiten la intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. El ente rector del sector, en su momento, identificó en la propuesta del modelo de gestión del patrimonio que la gestión se encuentra en el sector estratégico y en el sector común. A continuación en el cuadro 8 se resume los niveles territoriales y su relación con los sectores para la gestión de esta competencia:

---

<sup>17</sup> Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. Código de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

Cuadro 8. Sectores para la Gestión del Patrimonio Cultural, Arquitectónico y Natural

GOBIERNOS / TERRITORIOS	SECTORES			<i>Será responsabilidad del gobierno central:</i> Emitir las políticas nacionales (para) salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural, arquitectónico y natural. Le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales. <i>Será responsabilidad de todos los niveles del gobierno:</i> Gestionar de manera concurrente y desconcentrada los bienes materiales e inmateriales del patrimonio nacional (COOTAD).
	PRIVATIVOS (nota 1)	ESTRATEGICOS (nota 2)	COMUNES (nota 3)	
NACIONAL	1	1		
REGIONAL			1	
PROVINCIAL			1	
CANTONAL (o Circunscripción Territorial Especial -art 257 Constitución del Ecuador			1	
PARROQUIAL			1	
<p><b>nota 1:</b> El sector Privativo para el estado comprende la Defensa Nacional, la Protección Interna y Orden Público, las Relaciones Internacionales, Políticas Económica, Tributaria, Aduanera, Arancelaria, Fiscal y Monetaria, de Comercio Exterior y de Endeudamiento externo; <b>las políticas nacionales para salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural, arquitectónico y natural y para declarar y supervisar el PCAN.</b></p>				
<p><b>nota 2:</b> Los Sectores estratégicos son en los que el Estado se reserva todas las COMPETENCIAS y FACULTADES, por la influencia Económica, Social (cultural), Política y Ambiental. Se refieren a aspectos como la Generación de Energía, Telecomunicaciones, Recursos Naturales no renovables, Transporte y refinación de hidrocarburos, Biodiversidad y patrimonio Genético, Espectro radio eléctrico, Agua, <b>Parques Nacionales, Areas Naturales Protegidas, Lenguas, Arqueología, Monumentos Nacionales y Patrimonios Mundiales (UNESCO)</b>. La facultad de rectoría y la definición el modo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central; mientras que el ejercicio del resto de facultades y competencias puede ser concurrente con distintos niveles del gobierno</p>				
<p><b>nota 3:</b> Comunes son los demás sectores susceptibles de descentralización y que, en el caso del Patrimonios Natural y Cultural, pasarán a ser de Competencia Exclusiva de los GAD (s) municipales y los territorios que por la Ley, adquieran categoría similar</p>				

Fuente: DIAZ, 2011

Elaboración y Diseño: DIAZ, 2011

Es necesario no confundir estas responsabilidades del Estado con la asignación de competencias. Mientras los primeros tienen que ver con las metas que se asignan a los poderes públicos, y se refieren indistintamente a todos los niveles de gobierno, los segundos implican la distribución de funciones entre los entes administrativos para alcanzar esas metas.

### Actores

Las instituciones que a continuación se describen han sido consideradas en función de su actuación y relación con el patrimonio cultural y arquitectónico, tanto a nivel internacional, nacional y local; las que, dependiendo de sus roles, permitirán la



implantación de las políticas públicas y además constituyen un conjunto de entidades de interés para vincularse con el fin de llevar a cabo acciones de coordinación, gestión de programas y proyectos, acciones de control y cumplimiento de normas, promoción, y financiamiento para la gestión del patrimonio cultural.

En primer lugar están las entidades gubernamentales a nivel nacional. En segundo están las municipalidades por tener la competencia exclusiva de la gestión del patrimonio cultural; y finalmente entidades con competencias indirectas con el sector de patrimonio cultural, instituciones que tienen responsabilidad para coadyuvar con la tutela y conservación del patrimonio inmueble y propiciar el uso social, puesta en valor y rescate del patrimonio cultural. En el cuadro 9 se identifican las instituciones vinculadas con la gestión del patrimonio cultural.

Cuadro 9. Instituciones vinculadas con la gestión del patrimonio cultural.

Consejos Sectoriales	Ministerios y Secretarías de Estado	Áreas o Entidades Adscritas	Funciones
Conocimiento y Talento Humano	Cultura	Subsecretaría de Patrimonio Cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>“ Define la Política Sectorial para la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural material e inmaterial.</li> <li>“ Maneja museos, sitios arqueológicos y fondos culturales; y,</li> <li>“ Conformar los sistemas de museos, bibliotecas, archivos, teatros, orquestas sinfónicas y elencos de teatro, música y danza.</li> </ul>
		Instituto Nacional de Patrimonio Cultural	Mantiene el Inventario del Patrimonio Cultural y realiza investigación para definir los aspectos técnicos de la Planificación, Regulación, Control y Gestión, para la preservación, conservación, apropiación y uso adecuado del patrimonio material e inmaterial.
	Educación	Subsecretaría para el Diálogo Intercultural	Diseña y coordina el Sistema Intercultural Bilingüe para el desarrollo de los conocimientos, ciencias, saberes, tecnologías, cultura, lenguas ancestrales; así como transversalizar la interculturalidad en el sistema educativo nacional.
Desarrollo Social	Desarrollo Urbano y Vivienda	Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos	Elabora y difunde políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y promover normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano.
	Salud Pública	Dirección Nacional de Interculturalidad, Derecho y Participación Social en Salud	Define y asegura la implementación de políticas interculturales de salud, planes, programas para la articulación y complementariedad de los conocimientos, saberes, prácticas ancestrales y alternativas de salud, en los diferentes niveles de gestión y atención integral.

Consejos Sectoriales	Ministerios y Secretarías de Estado	Áreas o Entidades Adscritas	Funciones
Seguridad	Relaciones Exteriores	Política Multilateral: UNESCO	Mantiene los convenios y compromisos internacionales relacionados con los patrimonios culturales y naturales del Ecuador, que forman parte del Patrimonio Mundial.
	Interior	Policía Nacional - Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Patrimonio Cultural	Participa en el control y seguridad de los bienes del Patrimoniales Cultural Mueble
	Justicia	Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos	Integra al sistema de justicia del Ecuador, los sistemas de las culturas ancestrales.
	Defensa		Conserva y mantiene el Patrimonio Militar del Ecuador.
	Gestión de Riesgos		Incorpora los riesgos naturales y culturales de los bienes patrimoniales del Ecuador, al Sistema Nacional de Riesgos - Planes de Contingencia.
Producción	Turismo		Incorpora como destino turístico, al Patrimonio Cultural Material e Inmaterial del Ecuador.
Otras Entidades del Ejecutivo	Senplades		Administra y coordina el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial
	Banco del Estado		Oferta soluciones financieras y servicios de asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la mejora de la calidad de vida de la población.
GAD Cantonales			Maneja como competencia exclusiva, el Patrimonio Cultural del Cantón que no sea considerado como estratégico del Estado.

Fuente: Registros Oficiales.

Elaboración y Diseño: CHAVEZ, 2014

## Competencias

De acuerdo con el artículo 144 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización, *les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir espacios públicos para estos fines.+*

A continuación una breve descripción de lo que implica cada una de las competencias de acuerdo al ente rector.

**Preservar:** Son las acciones que permiten la conservación, protección y defensa del Patrimonio. Se involucra como parte de la preservación a la Conservación (Investigación, Registro y Recuperación), Protección (ante amenazas de tipo natural, y cultural o antrópico) y Defensa (cuando se ha cometido una infracción).

**Mantener:** Son los mecanismos para garantizar el sostenimiento integral en el tiempo. En esta tarea es importante la especificación de la tenencia del patrimonio, la que se la ha desglosado en bienes públicos, privados y comunitarios.

**Difundir:** Son los medios para propagar permanentemente los valores del Patrimonio y estimular su uso social.

### **Atribuciones**

El conjunto de las atribuciones, se constituyen en los Modelos de Gestión; los mismos que deben construirse en el marco de la especificidad de las competencias y en el marco de las entidades rectoras y vinculadas.

Las atribuciones del Gobierno Central hacen referencia a su Competencia Exclusiva en el territorio nacional y en todas las categorías del Patrimonio Cultural, y su facultad RECTORA que le permite definir las políticas para Preservar, Mantener y Difundir el Patrimonio Cultural y mantiene el resto de las Facultades (Planificación, Regulación, Control y Gestión).

Las atribuciones de los GADs Municipales o Especiales, se ejercerán como su Competencia XCLUSIVA en su territorio, todas las competencias transferibles (comunes) del Patrimonio Cultural o Arquitectónico; o sea, todas, menos las que por la Constitución, la ley o sus propias decisiones se haya reservado el Gobierno Central.

### **Modelo de Gestión**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 128 inciso 3 del COOTAD, las competencias deberán ser gestionadas de forma integral y articular los distintos

niveles de gobierno. Los modelos de gestión de cada sector se organizan en función de las competencias, facultades y atribuciones determinadas para cada nivel de gobierno.

La matriz del modelo de gestión para el patrimonio Cultural y Arquitectónico propuesta por el Guido Díaz<sup>18</sup>, fue elaborada en el marco las atribuciones por facultades (Rectoría, Planificación, Regulación, Control y Gestión) y Competencias (Preservar: Conservar, Proteger y Defender; Mantener y Difundir). Se resume a continuación:

Cuadro 10. Propuesta de competencias y atribuciones sobre Patrimonio Cultural y Arquitectónico para los gobiernos municipales.

Competencias		Acciones / Atribuciones	
<p><b>PRESEVAR</b> Acciones que permitan la conservación, protección y defensa del Patrimonio</p>	<p><b>Conservación</b></p>	<p><b>Investigación</b></p>	Identificación, descripción, explicación, proposición
		<p><b>Registro</b></p>	Registro Inventario y Catalogación (Declaratoria)
		<p><b>Recuperación</b></p>	Restauración, rehabilitación, reposición
	<p><b>Protección prevención ante amenazas.</b></p>	<p><b>Naturales</b></p>	Normativa para generar resistencias ante amenazas de origen natural
		<p><b>Culturales o Antrópico</b></p>	Normativa para impedir el mal uso del bien. Fortalecimiento ideológico y de la identidad. Reglamentación y control del uso, Ocupación y aprovechamiento del suelo y de las edificaciones. Fortalecimiento ideológico y de la identidad
<p><b>Defensa infracciones</b></p>		Conformación de un sistema / procedimiento legal y administrativo de defensa del Patrimonio	
<p><b>MANTENER</b> Mecanismos para garantizar el sostenimiento integral en el tiempo.</p>	<p><b>Pública</b></p>		Destinar los recursos necesarios para lograr la permanencia del bien público patrimonial.
	<p><b>Privada</b></p>		Crear condiciones favorables para la inversión pública y privada en el patrimonio e incentivar financiera y tributariamente, el mantenimiento y puesta en valor del bien.
	<p><b>Comunitaria</b></p>		Destinar los recursos necesarios para estimular la permanencia del bien o el hecho social y comunitario.
<p><b>DIFUNDIR</b> Medios para propagar permanentemente los valores del Patrimonio y estimular su uso social.</p>	<p>Informar, capacitar y educar</p>		

Fuente: DIAZ, 2011

Elaborado: VSCHM, 2015

<sup>18</sup> Consultoría para Elaboración de insumos para apoyar el proceso de transferencia de la competencia exclusiva municipal destinada a: Preservar, Mantener y Difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines, para el Ministerio Coordinador de Patrimonio, hoy Ministerio de Cultura y Patrimonio.

### **3.2 Contenidos y procesos que se deben considerar para la aplicación de cada competencia y/o atribución municipal**

Incorporar la competencia de patrimonio en los gobiernos autónomos municipales implica implementar algunos procesos, políticas, estrategias e implementar un modelo de gestión, es decir; quién, qué y cómo gestionar el patrimonio cultural. Implantar en el conjunto de instancias y entidades que ejecutan las competencias, procesos de planificación integrales, que nos lleven a generar adecuados modelos de gestión, en el marco de sistemas de seguimiento, evaluación, retroalimentación para el mejoramiento continuo y rendición de cuentas.

Existen varias iniciativas y trabajos realizados al respecto, pero marcan lineamientos demasiado generales. Esta propuesta pretende bajar a un nivel más operativo, considerando los hallazgos establecidos a lo largo de este estudio, que son tomadas como punto de partida.

#### **3.2.1 Propuesta de Modelo de Gestión del Patrimonio Cultural**

Un modelo de intervención o propuesta de gestión no surge espontáneamente, sino que responde a una época, un marco normativo, los roles de los agentes sociales y se desarrolla a partir de experiencias y reflexiones para definir **¿quién y cómo?** debe ser parte del mismo.

La aplicación de modelos de gestión parte de una necesaria evaluación de las características del espacio, del territorio, del paisaje en el que se inserta, de los medios económicos y humanos disponibles, y los intereses que la sociedad persigue. Por ello, los modelos de gestión planificados podrán ser tantos como los agentes que legítimamente los planifican. Allí reside la responsabilidad de cada uno, de la administración, la empresa, los profesionales y los ciudadanos en coparticipación y corresponsabilidad en la gestión del patrimonio cultural.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, en su calidad de representante del nivel de gobierno central en el Consejo Nacional de Competencias<sup>19</sup>, coordina con los ministerios del ejecutivo las acciones administrativas tendientes a impulsar la descentralización de las competencias en los términos establecidos en la Constitución y en el COOTAD; la Subsecretaría de Descentralización de la SENPLADES, es la entidad encargada temporalmente de apoyar y aportar con instrumentos capaces de guiar dicho proceso con el fin de concretar el mandato constitucional de manera técnica, efectiva y oportuna.

Es por ello que el Ministerio de Cultura y Patrimonio elaboró su propuesta de matriz de competencias en la cual define la aplicación de las facultades asignadas en la constitución para cada nivel territorial, es decir, define quien, con qué facultad y qué acciones se asignan para cada nivel de gobierno. Esto se describe a continuación:

**Rectoría.-** a cargo del nivel nacional y cantonal.

**Planificación.-** es una facultad de todos los niveles de gobierno, en el nivel nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo, a nivel regional, provincial, municipal y parroquial en lo que corresponde a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

---

<sup>19</sup>El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el organismo representativo de todos los niveles de gobierno, creado por el artículo 269 de la Constitución, e instalado el 31 de enero de 2011 (Resolución 00001-CNC-2011, Registro Oficial 385 del 15 de febrero de 2011), para dar inicio al proceso de descentralización en el Ecuador al amparo del nuevo modelo constitucional. Se rige por las disposiciones del art. 117 y siguientes del COOTAD. El CNC está integrado por un delegado permanente del Gobierno Central; un representante de los Gobiernos Provinciales; un representante de los Gobiernos Municipales; uno de las Juntas Parroquiales Rurales. Los representantes de los GADs al CNC y sus respectivos suplentes son electos democráticamente mediante colegios electorales convocados por el Consejo Nacional Electoral (COOTAD, art. 118). El CNC, además de organizar e implementar el proceso de descentralización en el país, tiene las facultades de monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias, dirimir conflictos de competencias, disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de la competencia de otro, así como el registro de mancomunidades; tiene la responsabilidad de la construcción del Plan Nacional de Descentralización (PNDz), instrumento mediante el cual se regirá el proceso de descentralización a implementarse en los próximos cuatro años en el Ecuador (COOTAD, art. 119).

**Regulación, Control y Gestión.-** le corresponde al nivel nacional y cantonal, como una acción a ejecutarse por delegación a cada uno de los niveles de GAD.

Como se puede apreciar todas las facultades recaen directamente en los niveles nacional y cantonal, es decir, los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben contar con una institucionalidad, procesos, planes y programas para gestionar las competencias de patrimonio cultural.

La matriz de competencias propuesta por el Ministerio de Cultura y Patrimonio en versión provisional, define facultades, competencias, atribuciones por cada nivel territorial y a su vez los productos y/o servicios. La matriz provisional elaborada al mes de febrero de 2015, se registra en el anexo 1 para efectos de consulta.

Para Javier Fernández Moreno y Milagros Burón Álvarez (2009) es necesario en el marco de la gestión, potenciar la investigación, tanto para la definición de sistemas, conjuntos de bienes, como para su conocimiento y comprensión.

El éxito de la gestión reside precisamente en el conocimiento de qué gestionar, es decir, del bien patrimonial, lo que posibilitará su uso racional. En nuestro país este uso se ha basado radicalmente en el turismo, en la contemplación, y en su rentabilización económica. Revertir esta tendencia, si se considera necesario, requiere salir de las generalizaciones, individualizar los contenidos, evitar la globalización, y tener programas financieros que prevean la viabilidad y sostenibilidad del proyecto.

### **3.2.2 Propuesta para institucionalización de la gestión del patrimonio**

Partiendo del modelo de desarrollo planteado en la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y los Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento<sup>20</sup> es necesario poner énfasis en lograr una institucionalidad con visión del territorio y diseñar mecanismos de coordinación entre las diferentes

---

<sup>20</sup> SENPLADES Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial SENPLADES, 1a edición, Quito, 2014.

instancias de gobierno. Entre los desafíos que plantea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, para la aplicación del modelo de desarrollo, está el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.+

Como se analizó en el capítulo anterior las principales dificultades que tiene la actual institucionalidad, para el manejo del patrimonio a nivel local son: falta de políticas, desconocimiento sobre lo que es patrimonio, falta de personal capacitado, falta de recursos, falta de gestión municipal, falta de inventario, falta de estructura y falta de coordinación. En la mayoría de los municipios analizados<sup>21</sup> no existen procesos institucionalizados para preservar, mantener y difundir el patrimonio, la mayoría de los municipios estuvieron trabajando en proyectos específicos, otra gran parte no contesta, lo que nos hace pensar que no hay trabajo sobre esta área o hay desconocimiento sobre las labores realizadas.

Sobre la institucionalidad se mencionó también que existe una superposición de roles y funciones y una marcada descoordinación entre los actores, especialmente públicos; se constata también una dispersión de organismos principalmente de gestión cultural. En cuanto a los actores privados y comunitarios también hace falta legislación que determine sus derechos y obligaciones frente a la preservación y uso social de los patrimonios+ (Arízaga, 2012)

Sobre la normatividad y legislación en el ámbito local la gestión de la mayoría de municipios se orienta a proteger las áreas y centros históricos. Existe una alta producción de ordenanzas y regulaciones para la protección, conservación y uso del patrimonio edificado urbano-arquitectónico, se destacan regulaciones del uso y ocupación del suelo, uso y mantenimiento de espacios públicos, ordenamiento del tránsito y de estímulo a la conservación y gestión cultural. Aquí el problema es que la

---

<sup>21</sup> Arízaga, D, Consultoría para el Diagnóstico Patrimonio Inmaterial, auspiciado por el Ministerio de Cultura, Quito, 2012.



aplicación de las normas se realiza sin un verdadero análisis de la realidad de cada territorio, de las capacidades institucionales. Por ejemplo las ordenanzas de %Centro Histórico+, en la mayor parte de los municipios siguen un modelo establecido por el INPC, sin que hayan sido adaptadas a la realidad de cada localidad+.

Es por ello, importante empezar con un diseño de una nueva estructura en los gobiernos municipales que a más de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural y arquitectónico, puedan asumir progresivamente las demás competencias que les corresponde.

En ese sentido en esta propuesta es indispensable considerar los lineamientos relacionados con la %coordinación y gestión transectorial+ y la %articulación intergubernamental+; en el primer caso para considerar la oferta de intervenciones nacionales generada por cada uno de los sectores de la política pública; las demandas territoriales, incluyendo una visión integradora e intersectorial, que contemple la complejidad de las relaciones entre los sistemas y subsistemas socio-culturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

En el segundo caso una articulación intergubernamental permitirá diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio.

Los gobiernos municipales deben ir hacia un fortalecimiento de sus estructuras organizacionales, no solo para ejercer la competencia de patrimonio cultural, sino también todas aquellas que por mandato constitucional les corresponde; en ese sentido la propuesta es el fortalecimiento de unidades multidisciplinarias, que desarrollen y fortalezcan sus capacidades para establecer acciones locales en materia de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio, integradas en el modelo territorial que se desea alcanzar.

Uno de los patrones que se observó en el diagnóstico anteriormente descrito, es que tan solo el 30% de los municipios encuestados cuentan con unidades o áreas

destinadas al tema de Patrimonio; y, de este porcentaje las atribuciones y responsabilidades asignadas son lo más amplias y dispersas, conclusión que se generó desde sus denominaciones y los siguientes ejemplos: Dirección de Cultura, Dirección de Cultura y Patrimonio, Gestión de Patrimonio o Dirección de Planeación Estratégica y Patrimonio; es decir, cada municipio tiene una diferente estructura pero sobre todo y hasta hace algún tiempo tenían diferente interpretación y percepción de lo que implica la gestión del patrimonio cultural y más aun lo que implica la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines+.

En los casos analizados las instancias encargadas del patrimonio cultural no se destacan claramente en la estructura organizacional de los municipios, pues su gestión está sujeta a la predominancia de unidades municipales cuyas funciones son administrativas y financieras, de infraestructura, de servicios, educación deportes y cultura.

Se puede advertir que una gestión de patrimonio subordinada a otras unidades operativas conlleva generalmente a niveles deficientes de manejo, insuficiencia de recursos tecnológicos, humanos y económicos; carencia de especialización en el manejo y débil institucionalidad encargada del patrimonio.

En el caso del Gobierno Municipal de Santa Elena la unidad de Turismo, Cultura y Patrimonio se ubica debajo de la Dirección de Fomento Productivo, dirección que se encuentra en el nivel operativo y en una estructura en la cual no se observa un proceso de planificación y peor aún de ordenamiento territorial. (anexo 2)

En el caso del Gobierno Municipal de Colta, la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico se ubica debajo de la Unidad de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Cantonal, que a su vez se encuentra bajo la Dirección de Planificación y Proyectos, localización que puede ser adecuada si dentro de los instrumentos de planificación se incorpora al patrimonio cultural como un elemento transversal en la planificación y sobre todo elemento referencial para el ordenamiento y organización territorial. Ver anexo 2)

Los hallazgos encontrados en los dos casos señalados se constituyen en referentes de la situación existente en varios otros municipios y, por tanto, marcan la tendencia general del estado de situación en el país. Estos dos breves análisis conllevan a preguntarse si estos esquemas organizacionales garantizan una efectiva gestión del patrimonio cultural y arquitectónico.

Así mismo, es importante reconocer el grado de dependencia del Estado Central que tienen los gobiernos autónomos municipales, respecto a los ingresos económicos que en muchos casos está entre el 65% y 90%<sup>22</sup>; también se presenta un desequilibrio en el número de personal agregador de valor respecto del personal administrativo, que en muchos casos esta sobre dimensionado.

### **Qué estructura debería tener un gobierno municipal?**

Los gobiernos municipales deben revisar las estructuras orgánicas<sup>23</sup> de tal forma que, no solo les permita gestionar las competencias que tienen sino que también sean las que les permita elaborar/actualizar planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, que básicamente permitan expresar el conocimiento, realidades y las auténticas prioridades socio territoriales, para construir un modelo territorial de desarrollo para el largo plazo y la correspondiente ejecución de los planes, programas, proyectos, su seguimiento y control, es decir, la gestión de esos planes.

Para fines de realizar esta propuesta partimos de tomar como muestra las 39 ciudades declaradas como patrimonios del Ecuador. Se considera para realizar una

---

<sup>22</sup> DIAZ, G. Consultoría para elaboración de insumos para apoyar el proceso de transferencia de la competencia exclusiva municipal destinada a: Preservar, Mantener y Difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines+, Quito, 2011.

<sup>23</sup> El COOTAD en su artículo 338 se refiere a la Estructura administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, definiendo que será la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias de cada nivel de gobierno.

clasificación, el tamaño de su población al 2014<sup>24</sup>, definiéndose para efectos del presente estudio la siguiente clasificación general: las mayores a dos millones de habitantes, **ciudades grandes**, entre 100 mil y 1,9 millones, **medianas** y, aquellas con poblaciones menores a 100 mil, **pequeñas**. Es importante también la diferenciación entre ciudades declaradas patrimonio mundial de la humanidad y patrimonios nacionales. Con este análisis los resultados de las 39 ciudades son los siguientes:

Cuadro 11. Propuesta de clasificación de municipios por población

TIPO	GRANDES	MEDIANAS	PEQUEÑAS
CIUDAD PATRIMONIO MUNDIAL	1	1	
CIUDAD PATRIMONIO NACIONAL	1	9	27
<b>Total general</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>27</b>

Fuente: INEC, 2014

Elaborado: VSCHM. 2015

La estructura orgánica de ciudades patrimonio mundial y de tipología grande son realmente las que llevan años de experiencia en la gestión de ésta competencia en el caso de Quito y Cuenca, son municipios con estructuras complejas y desagregadas, con especificidad para el tratamiento del patrimonio cultural. Estos dos municipios lograron consolidar su gestión a través de por ejemplo el Fondo de Salvamento FONSAL<sup>25</sup>, que les permitió obtener recursos adicionales para invertirlos en la conservación y protección del patrimonio cultural y arquitectónico. Actualmente estos municipios tienen dependencias de gran importancia como el Instituto Metropolitano de Patrimonio que se encuentra bajo la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda del

<sup>24</sup> INEC, proyecciones poblacionales <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

<sup>25</sup> Ley de Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (Ley No. 82) Art. 1.- Créase el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, el mismo que será destinado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales, de la ciudad de Quito.

Municipio del DM de Quito y la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales ubicada en la Secretaría de Planeamiento Territorial del Gobierno Municipal de Cuenca. Por esta razón esta categoría no se incluirá en la propuesta.

### **Propuesta para Gobiernos Cantonales Medianos**

A efectos de definir la mejor estructura orgánica para un cantón mediano, se propone implementar estructuras orgánicas que respondan a los procesos que demanda una planificación local participativa y protagónica desde los principios y disposiciones constitucionales.

Es necesario también considerar las pautas para la organización del Estado, pero que sin duda, también debería tener un gobierno local en función de lo planteado en la Constitución de la República como Régimen de Desarrollo, es decir, el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales; y más aún cuando este régimen de desarrollo tiene propósito y sentido en la construcción de una sociedad del buen vivir, del *sumak kawsay*. La estructura orgánica de los gobiernos municipales requiere dar soporte al manejo adecuado de estos sistemas, pero además incorporar los necesarios para la planificación y ordenamiento territorial, como establece Senplades. Así entonces es fundamental la incorporación de los 6 sistemas: Político, Económico, Asentamientos Humanos, Social-Cultural, Ambiental-Biofísico.

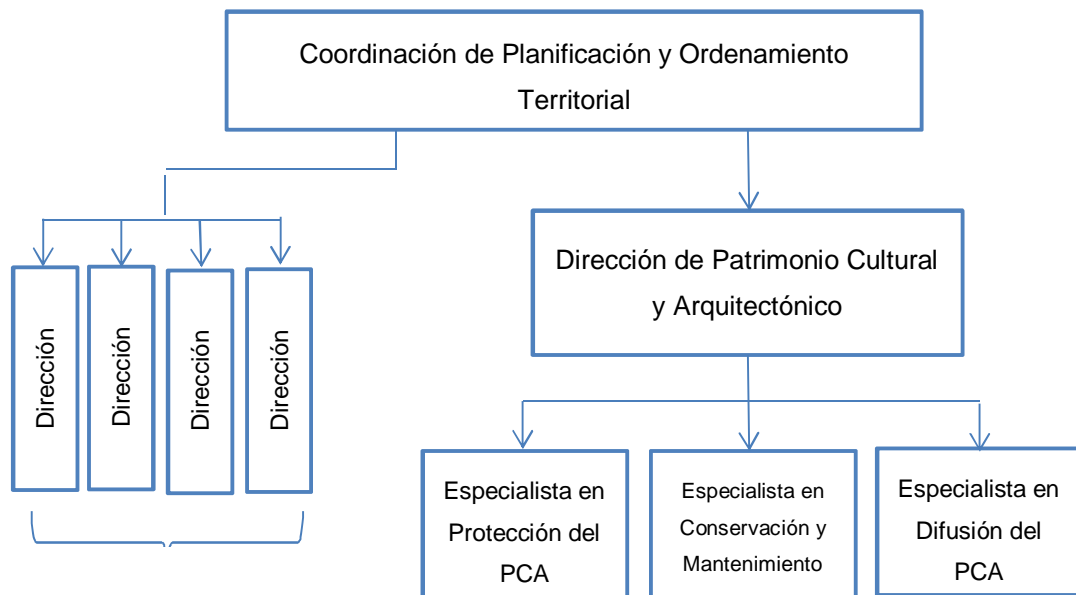
Estos sistemas se verán entonces reflejados en la estructura técnica, política y administrativa de cada gobierno local, de ahí la creación de las comisiones municipales que emitan los lineamientos y políticas para el desarrollo local y unidades técnicas que las sustenten e implementen.

En el tema que nos ocupa, la ejecución de la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico, debe necesariamente pasar por la institucionalidad municipal, de ahí que, la creación de la Coordinación de Planificación y Ordenamiento Territorial toma valor ya que ésta será un espacio multidisciplinario que dimensione el interés y particularidades del territorio.

La Coordinación de Planificación y Ordenamiento Territorial deberá conformarse por áreas temáticas o unidades de trabajo con niveles de responsabilidad. El equipo debe incluir la función de coordinación, especialistas multidisciplinarios que deberán interrelacionarse a fin de brindar apoyo en aspectos concretos.

A continuación en la figura 2 se muestra un esquema de la organización propuesta para la Coordinación de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la cual se ejecutará la competencia.

Figura 2. Propuesta de estructura organizacional del área de Patrimonio Cultural y Arquitectónico.



Otras direcciones de áreas temáticas como: Infraestructura Obras Públicas, Vivienda y Asentamientos Humanos, entre otras.

Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2015

## Equipo de Trabajo

El análisis del capítulo anterior menciona que «Solamente municipios con mayores capacidades tienen equipos técnicos específicos y departamentos especializados para una adecuada gestión patrimonial. Vale destacar el caso de las ciudades de Quito, Cuenca e Ibarra, cuyos desempeños han logrado buenos resultados en la conservación, puesta en valor y difusión del patrimonio urbano, arquitectónico y arqueológico de sus respectivas jurisdicciones» (Peñaherrera, 2009)

Es necesario que la unidad encargada sea conformada por un equipo que cumpla con las características técnicas deseables que orienten el cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones en términos de eficiencia, eficacia y desempeño. Es por ello que los equipos de trabajo deberán definirse considerando lo siguiente:

**Perfil curricular.-** la composición del equipo se basará en las necesidades temáticas del área, es decir con los campos del conocimiento que inciden en el trabajo, la capacidad de cada uno de los miembros del equipo, su experiencia y habilidades. Para el caso de los GAD, entidades públicas, deberá estar constituido por servidores públicos municipales con perfil profesional que permita adaptar su conocimiento y experiencia para generar propuestas idóneas en base de acuerdos políticos-sociales-técnicos.

El equipo debe estar conformado por profesionales multidisciplinarios es decir, personal con formación en diversos campos, interaccionando los conocimientos para diseñar, formular, ejecutar, gestionar, evaluar desde diferentes perspectivas la gestión integral de la competencia «**Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico**, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines». La búsqueda de profesionales a nivel local es compleja, pero a su vez imprescindible, por ello a continuación se incluye algunos de las/los profesionales que deberían integrar las áreas de trabajo para gestionar el patrimonio cultural y arquitectónico: Antropólogos, Sociólogos, Historiadores, Arquitectos, Restauradores, Ambientalistas.

El trabajo multidisciplinario exige altos niveles de coordinación, requiere además aptitudes y disposición para el trabajo en equipo, espíritu de colaboración y capacidad de aprendizaje y reflexión conjunta desde el propio campo de especialización de los miembros, como respuesta efectiva a las realidades socio-territoriales.

**Funcionamiento.-** es indispensable contar con un manual de funciones, es decir, asignar a cada miembro tareas específicas y determinar su contribución al trabajo conjunto que desarrolla la unidad.

### **Propuesta para Gobiernos Cantonales Pequeños**

La propuesta es la de gestionar procesos asociativos que permitan sumar las capacidades de los municipios tomando de referencia elementos comunes como la proximidad territorial, bienes patrimoniales culturales y/o arquitectónicos similares o relacionados, diseño de rutas temáticas o especializadas, productos patrimoniales que pueden ser puestos en valor y orientados sobre todo a un uso de beneficio social.

Un ejemplo de ello podría ser en la provincia del Azuay, la asociación de los siguientes municipios, en relación con el inventario reportado de bienes patrimoniales comunes:

Cuadro12. Numero de bienes patrimoniales en ciudades patrimoniales.

<b>Provincia/Cantón</b>	<b>Arqueológico</b>	<b>Documento</b>	<b>Inmateriales</b>	<b>Inmuebles</b>	<b>Mueble</b>	<b>Total</b>
GUALACEO	25	1398	132	412	111	2078
SIGSIG	66	60	168	830	613	1737
NABÓN	19	18	49	464	139	689
GIRÓN	20	9	42	146	350	567
<b>AZUAY</b>	<b>130</b>	<b>1485</b>	<b>391</b>	<b>1852</b>	<b>1213</b>	<b>5071</b>

Fuente: INPC, 2015

Elaboración y Diseño: CHAVEZ, 2015



En estos casos, en las estructuras municipales deberán al menos contar con un equipo conocedor del área de patrimonio cultural que tenga mayor predominio, así por ejemplo el municipio de Gualaceo concentrará sus esfuerzos para trabajar de manera sostenida y especializada en lo relacionado a patrimonio documental y bajo el desarrollo de un plan especial definido para la mancomunidad o asociación de municipios deberá definir los programas, proyectos, acciones a realizar para implementar las competencias de patrimonio.

### **3.2.3 Proceso de Planificación**

Los lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial<sup>26</sup> en el capítulo de la Planificación para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial hace referencia a las consideraciones vinculantes para la planificación territorial descentralizada indicando que para los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se observarán de manera obligatoria las siguientes directrices:

1. Las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Planificación.
2. La articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
3. La articulación y coordinación intergubernamental horizontal y vertical.
4. La participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial.+

Afrontar el desarrollo de los territorios municipales se sustenta en una nueva metodología de trabajo a través de la puesta en marcha en cada territorio de proyectos pensados y dirigidos por agentes locales tendientes a la diversificación productiva de sus actividades y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes teniendo en cuenta seis dimensiones básicas: político, económico, asentamientos

---

<sup>26</sup> SENPLADES Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial SENPLADES, 1a edición, Quito, 2014

humanos, social-cultural, ambiental-biofísico, movilidad . energía y conectividad. Todo ello a través de medidas encaminadas a la mejora de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos, la potenciación de las producciones endógenas, la recuperación de lo local a través de la puesta en valor de su Patrimonio natural y cultural, la aparición de un nuevo perfil de empresarios y actores locales ligados a las políticas sociales (Esparcia, Noguera, Ferrer 2007)

Al abordar de forma expresa la conservación y mantenimiento del Patrimonio+ la autoridad municipal debe promover la participación de entidades públicas o privadas, personas naturales o jurídicas del territorio municipal para que en forma participativa y articulada formulen planes de desarrollo y ordenamiento territorial del gobierno autónomo descentralizado, siguiendo el proceso determinado por la SENPLADES, es decir: 1. Elaboración del diagnóstico; 2. Formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y, 3. Definición del modelo de gestión.

La protección, conservación, difusión y gestión del patrimonio debe ser integrada en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio y se constituye en un desafío nacional a ser implementado efectivamente en el territorio, a través de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles GAD, según las competencias y responsabilidades específicas, en el marco de una gestión concurrente.

Sin embargo, el principal desafío de este modelo de planificación territorial está en que su enfoque debe estar orientado al carácter público de un servicio, que implica en su definición la expresión de la identidad, diversidad y equidad intercultural, la aplicación de los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza en la comunidad, independientemente del modelo de gestión en que se base o de quien tenga a cargo su producción. El desafío está en garantizar en formas efectivas, las condiciones de acceso, protección, mantenimiento y disfrute para la población del patrimonio cultural y arquitectónico.

En el marco de lo antes descrito y considerando que la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y

construir los espacios públicos para estos fines+, no se ve reflejada en la definición de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, a continuación se enuncia las siguientes actuaciones clave a considerarse, así como la información básica necesaria para la formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial:

- Creación y mantenimiento de información territorial local normalizada como herramienta de apoyo a la toma de decisiones.
- Elaboración del diagnóstico y levantamiento de un catastro de bienes culturales patrimoniales.
- Identificación y delimitación de zonas que requieren protección.
- Identificación de la tenencia de los bienes patrimoniales.
- Elaboración de planes de protección y gestión de zonas de alto valor cultural.
- Elaboración de mapa de riesgos y amenazas para los patrimonios.
- Acciones de difusión y acercamiento al Patrimonio Cultural municipal.
- Estudios sobre mantenimiento, restauración, mejora y puesta en valor del Patrimonio Cultural.
- Inversiones destinadas al mantenimiento, restauración, mejora y puesta en valor del Patrimonio Cultural y del paisaje.
- Recuperación y acondicionamiento de la red de vías y medios que permitan el acceso y conservación del Patrimonio cultural y natural de estos territorios.

Para el caso de los municipios pequeños es menester que se inicie un proceso de fortalecimiento de capacidades, en el marco de la planificación a mediano plazo, orientando sus esfuerzos iniciales con la consolidación de los cuatro primeros puntos antes señalados.

### 3.2.4 La gestión municipal<sup>27</sup> y coordinación administrativa

Del análisis realizado sobre la situación actual de los gobiernos municipales en el capítulo anterior se menciona que la gestión municipal se orienta a una gestión con una clara influencia política en la toma de decisiones respecto a las intervenciones y los usos de los bienes patrimoniales culturales, encontrándose que se han otorgado autorizaciones inconvenientes, contradictorias y atentatorias a los valores de los patrimonios.

La gestión incluye un conjunto de fases que pueden distinguirse analíticamente: la política, donde se definen las actuaciones oficiales frente a las necesidades a atender, los objetivos y las normas básicas de organización; la planificación que decide los procesos, procedimientos, instrumentos y modalidades de acción para lograr los objetivos definidos; la inversión o el financiamiento, que moviliza los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de objetivos; la ejecución o producción propiamente dicha del bien o servicio; y el control, como monitoreo de todo el proceso, evaluación, retroalimentación y la correspondiente toma de decisiones.

Como base para la propuesta de mejora de la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico, se toma como referencia el estudio de Guido Díaz, la matriz de competencias que propone (ver anexo 3), y el marco conceptual analizado, se plantea lo siguiente:

**Fase de construcción de políticas.-** mediante la facultad de rectoría esta fase se traduce en la generación de políticas y lineamientos que partiendo de las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional Territorial, así como del diagnóstico local, se deriva en la construcción de políticas a nivel local. Estas políticas locales para la gestión integral de la competencia, planteadas en el

---

<sup>27</sup> Peñaherrera, Andrés. Plan Estratégico para la Red de Ciudades Patrimoniales del Ecuador. 2009

marco del modelo territorial que desea alcanzar el municipio, guiarán las actuaciones contenidas en planes específicos para gestionar el Patrimonio Cultural y Arquitectónico. Se incluirán las acciones necesarias para que el gobierno municipal garantice el cumplimiento de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas.

**Fase de planificación.-** es el proceso que partiendo del diagnóstico participativo socio territorial local, determina potencialidades, prioridades y prelación para la gestión del patrimonio, que se expresan en un modelo y estrategia territorial de desarrollo, definiendo objetivos, estrategias, planes y programas, proyectos, como parte del proceso de planificación.

De acuerdo con la matriz de competencias referida, los gobiernos municipales entre sus atribuciones tendrán: 1. Planificar el uso y el aprovechamiento de los bienes, paisajes y hechos del Patrimonio Cultural y Arquitectónico; así como su restauración, rehabilitación y reposición o la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. 2. Planificar la Protección del Patrimonio Cultural y Arquitectónico, ante las amenazas de origen cultural y antrópico, natural y ambiental. 3. Planificar los eventos permanentes y temporales para Informar, capacitar y educar acerca del Patrimonio Cultural, Arquitectónico y Natural del Ecuador.

Sin embargo, los gobiernos locales deben considerar la necesidad de determinar estratégicamente que se puede hacer y hacia donde se quiere llevar al Patrimonio Cultural y Arquitectónico del cantón y, cómo se enmarca en el modelo territorial. El diseño del plan de desarrollo cantonal enmarcado en el ordenamiento del territorio permitirá entonces involucrar las competencias sobre patrimonio, para proteger, mantener, difundir y construir espacios públicos para estos fines; y solo entonces planificar de acuerdo a las potencialidades del territorio, partiendo del diagnóstico, una vez que se conoce lo que se tiene, el estado en el que se encuentra y que se quiere potenciar.

**Fase de ejecución o gestión.-** entre las atribuciones propuestas en el marco de la facultad de gestión de los municipios, se registra la de incrementar y mantener los bienes del Patrimonio Cultural y Arquitectónico de propiedad del Estado y ponerlos al servicio de la ciencia, la educación y el turismo. La participación técnica y financiera en empresas públicas y mixtas de restauración, uso, ocupación y aprovechamiento de bienes patrimoniales; Ejecutar eventos permanentes y temporales de Información, capacitación y educación acerca del Patrimonio Cultural y Arquitectónico, entre las más representativas.

En esta fase complementariamente a lo planteado se debería considerar realizar procesos de investigación del patrimonio inmaterial (lenguaje, costumbres, tradiciones, expresiones orales, religiones, música, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo); con el propósito de identificar elementos que se pueden utilizar para rescatar la identidad, los valores y autoestima de la población, como un instrumento dinamizador de la cultura, que motive la apropiación, conocimiento y reconocimiento de la comunidad.

También se debe considerar incorporar como parte de la gestión, los procesos de coordinación territorial, como se ha citado y lo dispone SENPLADES, articulando las políticas nacionales, sectoriales y territoriales.

Gestionar los recursos humanos, materiales y económicos y promover la cooperación público privado, también son temas a incorporarse en la matriz de competencias. Esto en el marco de producir o generar servicios públicos y/o poner en valor, asignar un uso social, en este caso específico a los bienes culturales y arquitectónicos.

**Fase de control, seguimiento y evaluación.-** esta fase plantea a más de ejercer el control de la ejecución de los planes, programas y proyectos de uso, el aprovechamiento, restauración, rehabilitación y reposición de los bienes y hechos del Patrimonio Cultural y Arquitectónico y de la conformación de un procedimiento de control de la aplicación de la normativa de protección del Patrimonio Cultural y Arquitectónico. Se busca que los gobiernos municipales fortalezcan sus capacidades para involucrarse más activamente en la protección del patrimonio a través de una

efectivo control orientado a la prevención y sostenibilidad de los bienes patrimoniales que tienen prioridad en el territorio.

En lo que respecta al seguimiento y evaluación, en el marco del ciclo de la política pública, se debe orientar a diseñar e implementar métodos de seguimiento de cumplimiento de lo planificado y sobre todo medir el nivel y calidad del cumplimiento, evaluar los cambios en la sociedad, en la población producto de la implementación de políticas públicas, sobre todo en lo relacionado a la recuperación del patrimonio inmaterial y su influencia para el fortalecimiento de la identidad.

### **3.3 Herramientas para la implementación de las competencias.**

Las competencias de patrimonio cultural y arquitectónico antes mencionadas se basan en lo que se denomina el ciclo de gestión del patrimonio cultural, que integra los procesos de la protección, valoración y difusión del patrimonio cultural. A continuación se plantean herramientas para la gestión del patrimonio que se constituyan en un insumo para el trabajo de los equipos técnicos de los gobiernos municipales.

#### **3.3.1 Implementación de un sistema o base de información**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en sus artículos del 31 al 33 hacen referencia a que la información para la construcción de políticas públicas será de libre acceso, pudiendo ser utilizada por personas naturales o jurídicas públicas o privadas. También hace referencia al Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y al Sistema Nacional de Información. Estos dos sistemas son instrumentos para la planificación del desarrollo, por lo tanto, cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene la posibilidad de acceder a esta información y también generar información estandarizada para alimentar estos sistemas.

Los lineamientos y directrices para elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial mencionan que esta información deberá ser utilizada por los GAD's, así como podrán hacer uso de información generada por organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, empresas públicas y/o privadas y centros de educación superior.

A fin de gestionar la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico los GAD's deberían tener al menos la siguiente información:

- Información del Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Territorial Nacional, Agendas Sectoriales.
- Información de geográfica y estadística: asentamientos humanos, biofísico, económica, movilidad, energía, conectividad, social.
- Catastro
- Inventario de bienes patrimoniales culturales y arquitectónicos: registra la cantidad de bienes patrimoniales en sus categorías. (sistema ABACO)
- Identificación del mapa de riegos y amenazas naturales y antrópicas
- Catálogo de la normativa vigente del cantón.

### **3.3.2 Elaboración de diagnóstico**

La gestión del patrimonio cultural y arquitectónico de un territorio implica contar con herramientas adecuadas para identificarlos, conocerlos y establecer acciones técnicas para su protección, mantenimiento y control.

La información del inventario permite conocer en forma general el tipo de bienes patrimoniales, su ubicación, características del bien, uso, estado de conservación, propiedad, estado, entre otros aspectos.

Sin embargo elaborar un diagnóstico del patrimonio cultural y arquitectónico tiene un mayor alcance. Entre las herramientas comúnmente conocidas para un diagnóstico está el Análisis FODA, es decir un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades



y amenazas. Consiste en identificar los puntos fuertes de la organización en este caso, el gobierno municipal respecto a la temática planteada, las oportunidades en relación con el contexto en el que se desarrolla y según sus capacidades. Permite igualmente conocer las debilidades que posee ante amenazas internas y externas que deberá enfrentar y solventar. Con este análisis y otros complementarios, de base local se logrará visualizar la problemática y seleccionar y/o elaborar estrategias, programas, proyectos para la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico.

Este diagnóstico del patrimonio cultural y arquitectónico se constituirá en insumo para la elaboración de los diagnósticos sectoriales<sup>28</sup>, que se requieren para elaborar un plan de ordenamiento territorial de acuerdo a la metodología de Gómez Orea (2008); al igual que lo planteado por la SENPLADES en los lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>29</sup>.

### **3.3.3. Elaboración de un plan de gestión para el patrimonio cultural y arquitectónico**

Si bien los planes de desarrollo definirán políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo de cada uno de los GAD's, y los planes de ordenamiento territorial -marcan la cancha- es decir definen un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones que permiten un adecuado desarrollo territorial, son instrumentos complementarios entre sí.

---

<sup>28</sup> GOMEZ OREA (2007), Información relevante que permite comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento; afecta a los cuatro subsistemas: el territorio y sus recursos naturales (medio físico), la población y sus actividades de producción, consumo y relación social, los asentamientos de la población con la infraestructura de relación y el marco legal e institucional.

<sup>29</sup> SENPLADES (2014), Diagnóstico por componentes.- Se realizará el análisis de los componentes: biofísico; socio-cultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana.

Un plan de gestión constituye un instrumento que permite pasar a la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del gobierno municipal. Para el caso específico de patrimonio cultural y arquitectónico, la perspectiva es que se constituya en un eje de trabajo del gobierno municipal y para el cual se haya definido metas, programas y/o proyectos.

#### **3.3.4 Identificación y definición de herramientas y mecanismos para generación de ingresos (financiamiento)**

Desde la perspectiva económica, la gestión puede consistir en transformar los bienes culturales pasivos en recursos culturales activos, con capacidad de generar ingresos y contribuir de esa forma a su propia conservación<sup>30</sup>, por ello es necesario que los equipos técnicos municipales ya en el marco de los planes, orientaciones políticas y capacidad municipal, diseñen mecanismo para la generación de ingresos a través de herramientas legales como ordenanzas municipales y la creación de tasas retributivas de servicios públicos, en este caso servicios culturales-patrimoniales, que se logran a través de la puesta en valor o uso social de los mismos.

Otro mecanismo para lograr el financiamiento que permita gestionar el patrimonio cultural y arquitectónico, es la identificación de actores del financiamiento público o privado, nacionales e internacionales.

#### **3.3.5 Instrumentos legales para normar y controlar**

Mantener información concerniente a las normativas que rigen la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico a nivel nacional e internacional es indispensable

---

<sup>30</sup> Presentación en el programa del Congreso internacional sobre Gestión del Patrimonio Cultural. Vitoria, 26-29 de Septiembre de 2001., citado en ZAMORA, Francisco “ La gestión del patrimonio cultural en España: presente y futuro”

para diseñar nuevos instrumentos legales para la protección, mantenimiento, control y difusión de los patrimonios. Permitirá establecer criterios y procedimientos adecuados para la protección legal de los bienes culturales.

### **3.3.6 Procesos participativos y de apropiación de la ciudadanía**

Al igual que los planes de ordenamiento territorial los planes de gestión y en este caso planes de gestión del patrimonio cultural y arquitectónico deben incluir a múltiples actores que se encuentran directa o indirectamente relacionados o involucrados con el patrimonio, por lo tanto; es necesario contar con un mapeo cualificado de actores con el objeto de considerarlos al momento de plantear decisiones respecto a la problemática o desarrollo de los temas patrimoniales. Adicionalmente se deben diseñar estrategias a ser construidas involucrando a la población en los espacios de planificación, gestión, toma de decisiones y de rendición de cuentas.

Es importante considerar los niveles de planificación participativa que registra el Plan Nacional del Buen Vivir, entre los que se considera: veedurías ciudadanas, talleres de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales.

### **3.3.7 Cooperación pública privada**

Son pocas las administraciones públicas que cuentan con personal de planta especializado para la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico y cuando lo tienen generalmente comparten trabajos en otras actividades no relacionadas. El sector privado, la cooperación internacional y muchas empresas de servicios culturales han desarrollado una diversificación de sus productos a fin de buscar un nicho de mercado. Es por ello que, con los sectores involucrados con el sector patrimonial y con intereses en común se podrían configurar acuerdos, convenios de cooperación u otros, en los cuales los gobiernos municipales se beneficien de los servicios de la cooperación y a su vez la cooperación pública o privada se beneficie a través del desarrollo en el campo del patrimonio cultural.

### **3.4 Sistemas de monitoreo y evaluación**

Los lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados destacan, en el artículo 20, el seguimiento y evaluación local de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, determinando que el gobierno autónomo descentralizado desarrollará una estrategia que verifique la implementación, avance y resultados de la planificación, las situaciones a destacar y aquellas que deben ser corregidas, identificando causas y consecuencias del incumplimiento de las metas, los cronogramas valorados de las intervenciones y el cumplimiento de las competencias asignadas.

Es por ello muy importante considerar lo que se define como seguimiento y evaluación porque es necesario que progresivamente sea institucionalizado.

Tal como sostiene el Banco Mundial (2004), el Seguimiento y la Evaluación (SyE) de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia pasada, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a la sociedad civil en general y actores interesados. En general, estos procesos analíticos se realizan habitualmente con diversos grados de detalle dependiendo del nivel de toma de decisiones para su utilización en un contexto administrativo, siendo su propósito proporcionar un fundamento para mejorar la toma de decisiones, el aprendizaje y el control. Esto significa que deben dirigirse principalmente a áreas problemáticas determinadas y han de producir conclusiones y recomendaciones operativas relevantes.

Un sistema de seguimiento y evaluación debe estar orientado a por lo menos cinco (5) propósitos (Shack, 2007b; García & García, 2010 y otros):

- Mejorar los procesos de planificación estratégica y programación táctica gubernamental, de cara a los principales objetivos de la política pública.

- Mejorar los procesos de administración organizacional y la provisión de bienes y servicios, centrándose en el seguimiento y evaluación de los principales programas, proyectos y acciones.
- Mejorar los procesos de asignación de recursos.
- Mejorar las capacidades técnicas en la administración pública, mediante la difusión y aprendizaje colectivo de buenas prácticas que aportan la información que produce un Sistema de Seguimiento y Evaluación y que induce a una mejora de la gestión.
- Mejorar el proceso de gobernanza y rendición de cuentas entre las autoridades (mandatarios) y el ciudadano (mandante).

El seguimiento y evaluación son herramientas necesarias para identificar los avances y calidad de la implementación de las competencias sobre patrimonio cultural y arquitectónico por ello es necesario dejar en claro las diferencias entre seguimiento y evaluación con el propósito de que el gobierno municipal y el área específica genere información y realice este proceso.

En general la literatura señala que el seguimiento es un tipo de evaluación que se caracteriza por realizarse usualmente de manera interna a la Entidad y tiene como propósito establecer un seguimiento y controlar la ejecución de una acción sobre la base de ciertos parámetros (por ejemplo indicadores de desempeño, completa y previamente definidos) durante el tiempo de ejecución, es decir se trata de un análisis periódico y concurrente que constituye un mecanismo de alerta temprana que permita adoptar las medidas correctivas para eliminar o en su defecto mitigar las desviaciones que se producen durante la ejecución (de acuerdo a los parámetros establecidos previamente en la programación).

En tanto que la evaluación, que si bien es cierto puede ser objeto de diversas clasificaciones según el criterio que se adopte, a partir de su realización temporal ésta puede ser previa y posterior (es decir, ex . ante y ex . post), es un proceso

analítico más complejo que tiene como objetivo esencial no sólo conocer el estado de realización de la acción pública sino más bien evaluar a profundidad el nivel de desempeño, investigando el porqué de éste desempeño (más que un control y seguimiento del mismo, propio del seguimiento) con el fin de establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan mejorar el diseño estructural de futuros desempeños.

### **3.5 Estrategias para proteger, mantener, difundir y gestionar el patrimonio.**

De acuerdo con los avances que viene realizando el ente rector de la competencia, los gobiernos municipales están próximos a asumir las competencias de Patrimonio Cultural y Arquitectónico, por ello es necesario que incluyan como instrumentos específicos de planificación territorial, el inventario, regulación, conservación y difusión del patrimonio, sobretodo en su planeamiento urbanístico general o específico.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial adquiere especial importancia la consideración de que los bienes más relevantes del Patrimonio Cultural y Arquitectónico han de ser inventariados o declarados de interés cultural. Los bienes de interés cultural se convierten así en elementos fundamentales del patrimonio. La declaración de un bien como de interés cultural, o el inicio del expediente correspondiente, implica fuertes elementos de protección de su integridad y la de su entorno, por ejemplo, la obligación por parte del gobierno municipal de realizar Planes Especiales de Protección de las áreas afectadas, en el caso de declaraciones de conjuntos históricos, sitios históricos o zonas arqueológicas. Serrano (2001)

Por lo tanto una estrategia debe vincularse al objetivo propuesto, por ejemplo, el incrementar la cantidad protegida de bienes patrimoniales culturales y arquitectónicos aprovechando los instrumentos legales existentes; aunque es claro que la simple declaración como patrimonio cultural protegido no puede considerarse

suficiente para garantizar los objetivos de conservación propuestos, es necesario partir del marco normativo y socioeconómico existente para que las estrategias sean viables.

El ordenamiento territorial puede jugar un papel trascendental tanto en la protección como en la revalorización del Patrimonio Cultural, ya que permite promover una explotación racional de los recursos endógenos del territorio, entre ellos la Cultura entendida en un sentido amplio, compatible con la sostenibilidad de estos recursos y con su adecuada utilización por la población.

Una estrategia relacionada directamente con el plan de desarrollo cantonal y de ordenamiento territorial, es el uso sostenible del Patrimonio Cultural que, en una sociedad del ocio puede generar valores adicionales a dicho Patrimonio y dar un nuevo sentido al tratamiento de dicho Patrimonio en los planes de ordenamiento territorial, ampliando el concepto de Patrimonio Cultural no sólo para el Patrimonio histórico-artístico, arquitectónico o monumental, sino también a todos aquellos elementos que pueden ser de interés para el desarrollo endógeno, ya sea como elementos potencialmente generadores de producción (una determinada forma de producir un producto de consumo, por ejemplo), o elementos útiles para el logro de una mejor calidad de vida de la población, como la artesanía, la música popular, las fiestas populares, la gastronomía, valores, costumbres y usos locales.

Serrano (2001) en su artículo "El Patrimonio Natural y Cultural en una ordenación del territorio para una mayor sostenibilidad del desarrollo" plantea que para el caso de gobiernos municipales pequeños se puede considerar como una estrategia para gestionar las competencias de Patrimonio Cultural y Arquitectónico, la organización en red de los distintos municipios, que permita:

- La coordinación en la definición de estrategias de carácter general sobre la protección, mantenimiento y valoración del Patrimonio.
- La difusión y sistematización de la información sobre el Patrimonio Cultural y Arquitectónico.

- La definición de circuitos que permitan integrar la valoración de los recursos culturales disponibles de una forma racional, asociándolos a una «marca» de calidad: circuito de centros históricos, ruta, entre otros.
- La promoción de servicios ligados al turismo.
- La creación de redes comerciales basadas en la cultura, en la artesanía y en la oferta de productos locales.
- La sistematización sobre el conocimiento, disponibilidad y gestión de ayudas a la rehabilitación, a la potenciación del turismo o al acceso a incentivos regionales a la actividad productiva, así como promover la definición de programas de la red de municipios o mancomunidades.
- La promoción de estudios e investigaciones sobre el Patrimonio cultural y arquitectónico.
- La potenciación de actividades complementarias de carácter turístico, recreativo o ligadas al ocio que complementen el atractivo del Patrimonio cultural y/o arquitectónico para la atracción de visitantes.

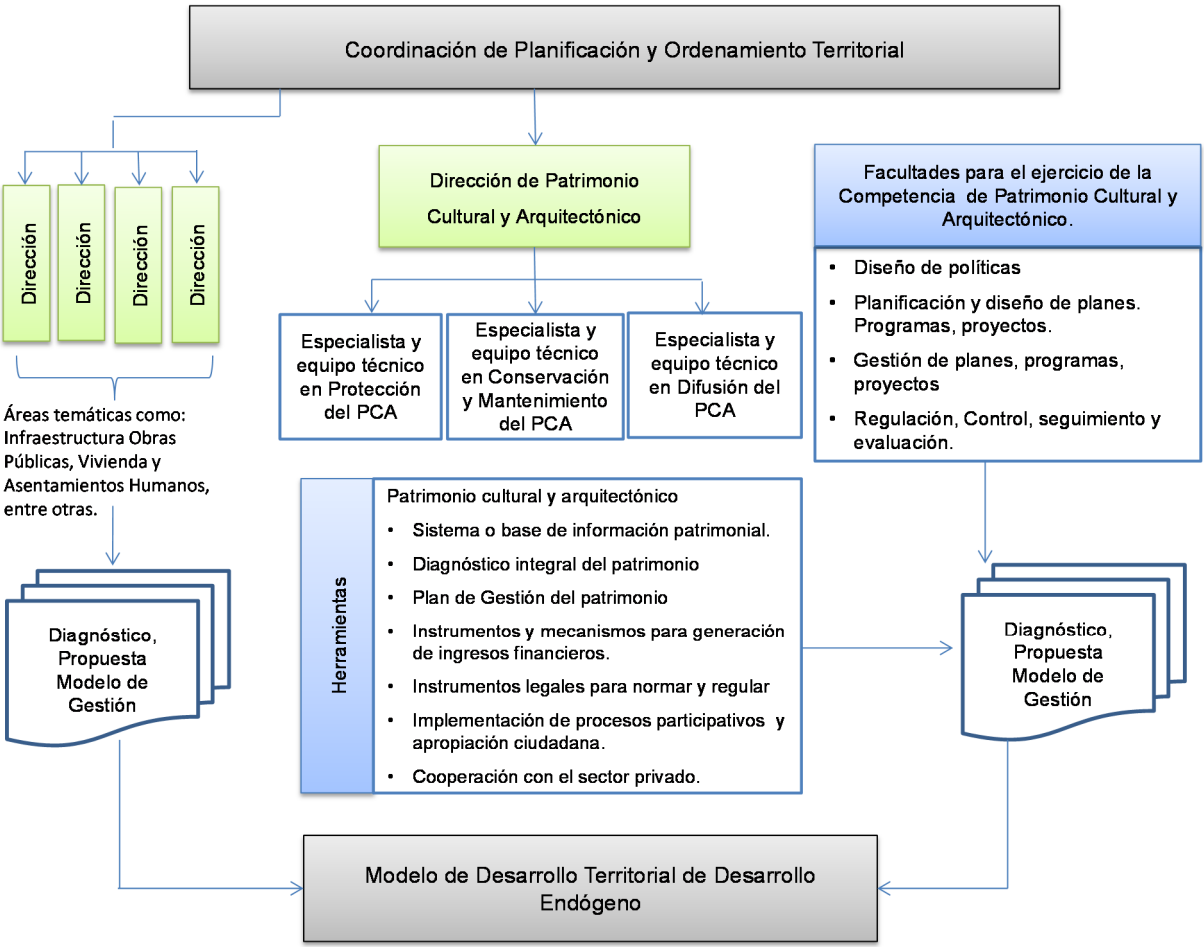
Frente al abandono de los patrimonios culturales y arquitectónicos, tanto de las autoridades locales y nacionales, así como la falta de conocimiento, reconocimiento, falta de acceso a los patrimonios, escasa valoración social, poca o nula inversión local para su preservación y puesta en función social, bajos niveles de educación, capacitación y habilidades necesarias, inexistencia de difusión de la información, es indispensable pensar en la democratización del espacio público e incrementar el acceso de la ciudadanía al conocimiento y disfrute de los patrimonios. Como podemos inferir de esto, el proceso participativo fundamentalmente inicia con la activa y genuina participación ciudadana protagónica en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Al finalizar este capítulo a continuación se incluyen dos figuras que ilustran la propuesta para integrar el accionar municipal respecto a la competencia municipal de



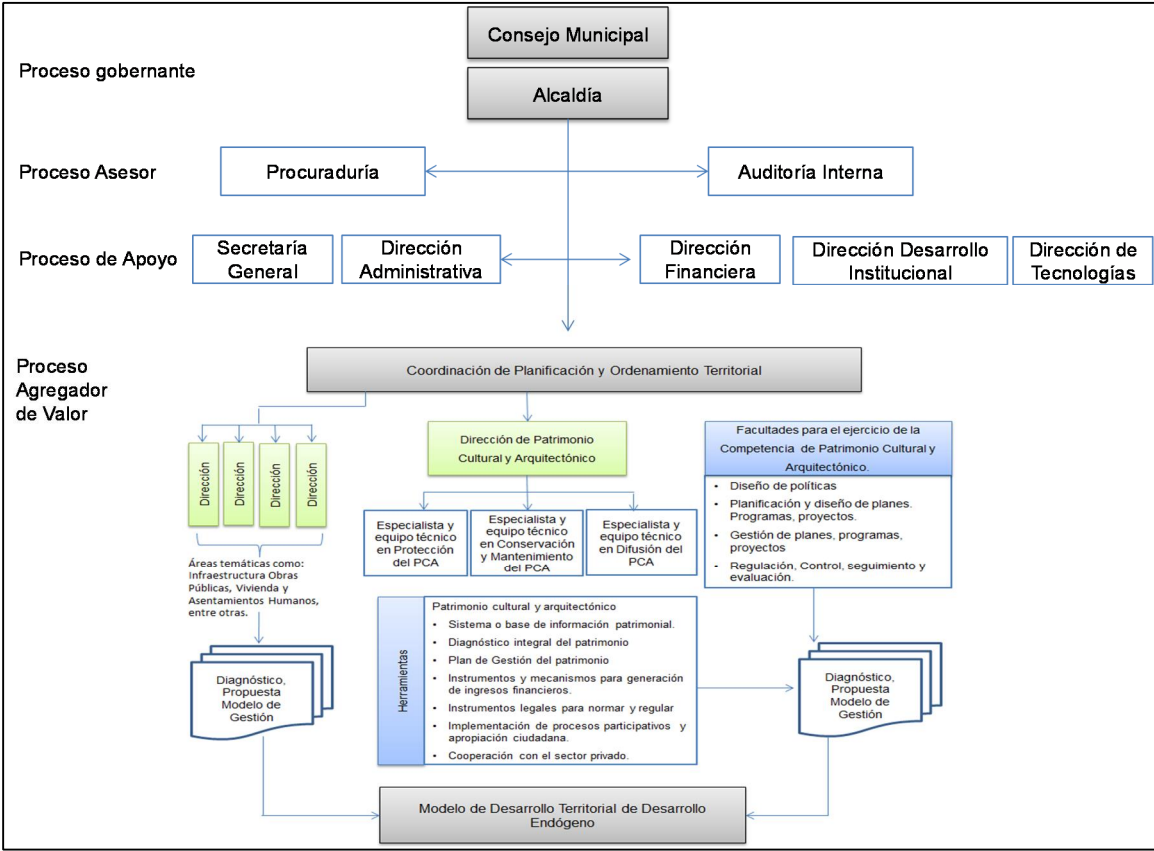
proteger, conservar y difundir el patrimonio cultural y arquitectónico e integrarla en el diseño de los planes de ordenamiento territorial.

Figura 3. Propuesta de estructura organizacional de la Coordinación de Planificación y ordenamiento territorial que integra la dirección que implementará la competencia de Patrimonio Cultural y Arquitectónico.



Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2015

Figura 4. Propuesta de estructura organizacional de la coordinación de planificación y ordenamiento territorial que integra la dirección que implementará la competencia de Patrimonio Cultural y Arquitectónico en el marco de la estructura orgánica municipal.



Elaboración y diseño: CHAVEZ, 2015

## Capítulo IV:

### 4. El patrimonio cultural como factor de desarrollo

Sin duda el patrimonio constituye un recurso potencial en las iniciativas de desarrollo local y regional, especialmente en las estrategias de desarrollo a partir del turismo. Enfrentar o afrontar el proceso de globalización hizo pensar en la necesidad de inscribirnos en él, pero a partir de una profunda reflexión de reconocer, asumir, valorar y cuidar nuestro patrimonio y herencia cultural para transmitirlo a las nuevas generaciones.

El nuevo mundo nos enfrenta a mejoras funcionales y ambientales, a la reutilización de las infraestructuras y el patrimonio construido con nuevos equipamientos en las áreas centrales, dando la oportunidad entonces de tener un manejo responsable de la herencia, lo que permite ponerlas en competitividad y mercado, en condiciones necesarias para la atracción de inversiones, el crecimiento económico, en el marco de un sostenido fortalecimiento de la identidad y autoestima ciudadana.

Si optamos por esto último estamos hablando de **desarrollo+** lo que implica que los procesos social, cultural y económico son interdependientes. Esta tarea del **desarrollo+** es responsabilidad del Estado, sin duda, compartida plenamente por la comunidad. La intervención hacia el **desarrollo+**, vista desde el diseño de políticas y estrategias para reconocer la diversidad de las culturas, así como la existencia de grupos humanos y comunidades en situación de extrema pobreza que conviven con la riqueza cultural y natural, permite potenciar los recursos y generar condiciones para el crecimiento, desarrollo y, considerar el enfoque que tiene el gasto revertido en el de inversión. (Arízaga, 2003)

El desarrollo y su vinculación con el patrimonio construido y la pobreza no es casual, ambos son ejes fundamentales que se concentran en las ciudades y no pueden ser olvidados ni minimizados, es por eso que las agendas urbanas apuestan al desarrollo y conservación de sus valores y símbolos comunitarios. Las áreas centrales o

centros históricos representan un punto de partida para la recuperación de la memoria y reconocer la diversidad. (Arízaga, 2003).

#### **4.1 Los recursos patrimoniales y sus potencialidades turísticas**

La relación entre cultura y turismo constituye sin duda un factor clave para la generación de desarrollo local y regional, favoreciendo la innovación, la creatividad y respetando la identidad, la diversidad cultural y la autenticidad, así como las estrategias para la reducción de la pobreza, la equidad social y de género, la sostenibilidad ambiental y cultural.

Son pocos los países que disponen de estadísticas sobre turismo cultural, en el caso de España entre el 10-12% de los turistas internacionales declaran que su motivación de viaje es principalmente cultural, aunque más del 55% realizan un consumo de productos y/o servicios culturales durante su estancia. Según estadísticas del Ministerio de Turismo del Ecuador del año 2012<sup>31</sup>, el 63% de los turistas no residentes manifiesta que su motivo de viaje se debió a vacaciones, recreo y ocio, el 19% visitó a familiares y amigos y el 6% permaneció por motivos de negocios, entre otros motivos; mientras que el turismo interno o nacional indicó que la visita a familiares y amigos es el principal motivo de desplazamiento, seguido de las vacaciones, recreo y ocio, cuyos registros alcanzan el 46,31% y 33,14% en su orden.

Respecto a las actividades realizadas el 73,8% de los turistas no residentes realizó actividades relacionadas con el turismo cultural, el 21,0% efectuó ecoturismo, el 10,2% hizo actividades de sol y playa y el 3,9% se inclinó por turismo de deportes y aventura, entre otros. Mientras que en términos generales, el 51,0% de visitantes internos manifiesta que en su desplazamiento dentro del territorio nacional realizó

---

<sup>31</sup> Ministerio de Turismo del Ecuador, La experiencia turística en el Ecuador Cifras Esenciales de Turismo Interno y Receptor, 2012

actividades relacionadas con sol y playa, en tanto que el 26,0% señala que efectuó actividades de turismo cultural, entre otras.

Como se puede advertir el porcentaje que tiene el turismo cultural dentro de las actividades que realizan los turistas residentes y no residentes es muy representativo.

La oferta de turismo cultural está centrada en torno a los principales íconos culturales - edificios singulares, museos, sitios arqueológicos, monumentos, paisajes culturales, personajes emblemáticos, hechos históricos, entre otros; algunos de ellos asociados a la imagen del destino forjada por la literatura, la música o el cine. Son igualmente significativos los festivales y eventos singulares; la gastronomía; el aprendizaje de idiomas o de música y danza; así como los modos de vida. La oferta de productos y servicios culturales de los destinos asociados al patrimonio cultural material e inmaterial, la producción artística y las industrias culturales y creativas se complementa con una oferta especializada de hotelería y restauración, medios de transporte tradicionales y/o históricos, así como de empresas culturales y agencias de viajes especializadas en turismo cultural.

Este compendio de elementos entendidos como patrimonio cultural debe ser entendido en un doble sentido cultural y económico, al estar conformado por el conjunto de bienes materiales, muebles e inmuebles, e inmateriales, donde estos bienes deben ser objeto de un adecuado aprovechamiento económico, social y cultural, sin desvirtuar su esencia y autenticidad. Es decir, no deben ser objeto de mistificaciones y/o adulteraciones que atenten contra su valor bajo el pretexto del turismo, que el turismo esté al servicio de la cultura y no a la inversa.

Una característica del turismo cultural es que es de muy baja permanencia, pero ofrece una gran elasticidad al permitir combinarlo con otros tipos de turismo, permitiendo que las actividades turísticas enfocadas al patrimonio sean muy rentables.

Dentro de las motivaciones que mueven al turismo se destaca la curiosidad por conocer lo histórico-cultural de un lugar. En este caso, el turismo incorpora los bienes

culturales como parte de la oferta turística, incluyéndolo así en el patrimonio turístico. Es así que se plantea una relación directa entre patrimonio cultural y turismo, donde por una parte tenemos la conservación de la riqueza cultural e histórica de un territorio y por otro lado una actividad que pone en valor dicho patrimonio, fomentando su rescate, la conservación de las diferentes manifestaciones culturales tanto tangibles como intangibles, el turismo lo promociona y difunde. Los bienes culturales e históricos se convierten así en atractivos turísticos ideales para diversificar la oferta turística, ampliando las rutas y circuitos turísticos.

El turismo es así un elemento muy importante a considerar al coadyuvar al rescate y conservación del patrimonio tanto material como inmaterial, al mostrar al turista los elementos que conforman la cultura de un pueblo. Además, no sólo aporta en la recuperación de estos bienes culturales sino que cumple un papel fundamental en la revalorización cultural y el rescate de la identidad de los pueblos, ya que éstos son los principales responsables de su patrimonio y el turismo, por tanto, aporta con la generación de condiciones óptimas para su conservación y preservación.

Sin embargo es necesario realizar una profunda reflexión para que el patrimonio pueda tener un uso turístico, pues para eso es necesario planificar, no sólo este uso sino garantizar previamente la conservación, el estudio y valorización del mismo, permitiendo su proyección futura y garantizando su disfrute a la población local. No todo patrimonio puede ser susceptible de ser transformado en producto turístico y muchos de los productos turísticos que incorporan recursos patrimoniales no contemplan un plan de gestión de los mismos que asegure la conservación y, menos aún, como revierte los ingresos producto del desarrollo turístico en el propio patrimonio (Treserras, 2005).

Una buena parte del sector cultural es aún reacio a considerar el turismo dentro de sus políticas, incluso de considerar al desarrollo de las industrias culturales, como un elemento para la valorización del patrimonio. Por el contrario, desde el sector turístico no sucede lo mismo ya que se considera un segmento potencial, por lo que es necesario el establecimiento de una negociación fluida para evitar riesgos irreversibles.

La Carta Iberoamericana de la Cultura<sup>32</sup> respecto al turismo y la cultura, menciona que esta relación genera desafíos y riesgos que exigen la protección del patrimonio. Asimismo, produce oportunidades que deben ser aprovechadas, para lo cual, las actividades turísticas deben tener un trato respetuoso y cuidadoso de las expresiones culturales tradicionales, preservando su autenticidad; y, los beneficios de las actividades turísticas deben contribuir a la sustentabilidad de las expresiones culturales, tanto materiales como inmateriales; y la planificación de las políticas públicas de cultura y patrimonio debe incidir en la dinámica del sector turismo.

En el proceso de gestionar el turismo cultural Jordi Treserras (2006) ha identificado una serie de problemas que se describen a continuación con el interés de tenerlos en cuenta a fin de generar estrategias para superarlos.

- Falta de inventarios de recursos y/o productos culturales y de criterios de jerarquización para la creación de productos turístico-culturales.
- Deficiente accesibilidad: cultural-idiomática, temporal, espacial y económica.
- Compleja aplicabilidad de los grandes tratados y recomendaciones internacionales de conservación y protección, incluso en lugares declarados Patrimonio de la Humanidad.
- Práctica inexistencia de políticas y programas específicos para el desarrollo de programas y acciones de turismo y cultura.
- Escasa sinergia entre los responsables de cultura y turismo en el sector público, y escasa incidencia de los primeros con el sector privado. Mayor peso de las ciudades y, de forma especial las ubicadas en zonas turísticas o de potencial turístico.
- Falta de coordinación en programas formativos.

---

<sup>32</sup> La Carta Cultural Iberoamericana (CCI) es una declaración regional que trata de encontrar un marco común en los asuntos culturales y constituye un hito de vital importancia para la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

- Proliferación de iniciativas concretas, algunas modélicas, con escasos recursos, mucho voluntarismo y generalmente, en el caso de América Latina, con la colaboración a instancias de las instituciones internacionales.
- Escasa promoción y comercialización de productos (esfuerzos concentrados en la creación del producto).
- Bajo nivel de especialización de los operadores y agencias especializadas que concentran la oferta en pocos destinos y marcas temáticas.
- Poca participación de la población local en la planificación turística.
- Distribución no equitativa de los ingresos producidos por el turismo.
- Reticencia del sector cultural a la banalización, la congestión y la privatización como mera explotación.
- Falta de estudios e indicadores sobre la cultura como generadora de desarrollo.

#### **4.2 La influencia del turismo en la ciudadanía y sus efectos**

El turismo es una actividad socio-económica que implica la participación de elementos culturales. Esto se manifiesta en mayor medida cuando se produce el encuentro entre los habitantes de una región y los turistas que llegan de otras regiones o países con realidades culturales diferentes, lo que repercute directamente sobre las culturas con influencias tanto negativas como positivas.

En cuanto a influencias positivas, genera un amplio beneficio a las personas que se involucran con la actividad turística y cultural, que se multiplica a otros sectores, por lo que su impacto no es tan sólo social y económico, sino también cultural y medioambiental. Como se mencionó antes el desarrollo del turismo cumple un papel importante en la revalorización cultural y el rescate de la identidad de los pueblos, ya que éstos son los principales responsables de su patrimonio y el turismo por tanto



aporta con la generación de condiciones óptimas para su conservación y preservación.

Si reflexionamos sobre la relación entre turismo, cultura y desarrollo, incluyendo en esto las relaciones con la población, considerando que en éstas debe prevalecer el equilibrio para preservar la diversidad y para promover el desarrollo local, se puede advertir que existen problemáticas aún no superadas, tales como el colonialismo cultural, xenofobia, discriminación, entre otros.

En la actualidad, hay voces que se refieren al peligro del uso turístico del patrimonio, ya sea mediante la instalación de servicios de hospedaje, alimentación, entre otros, es decir, la presión que existe principalmente sobre los bienes arquitectónicos, sobre todo por la amenaza que sufren con la visita excesiva de turistas. Este es el caso de las pirámides de Egipto, pirámides de México o Machu Picchu, sin embargo, más bien la historia hace notar que el interés del turismo por hacer uso de los bienes patrimoniales ha permitido en algunos casos, su valoración, protección y adicionalmente ha incidido en el desarrollo económico de los actores involucrados.

Lamentablemente no se dispone de datos sobre el número de empleos asociados directamente con el uso y la gestión turística del patrimonio cultural y arquitectónico en el Ecuador. Sin embargo, resulta obvio que genera tanto empleos directos como indirectos ya que buena parte de los equipamientos culturales de los principales destinos son a su vez atractivos básicos o complementarios de los mismos. La mayor parte del empleo asociado al turismo cultural no es exclusivamente el derivado de los puestos relacionados con museos o monumentos, guías o informadores turísticos. Existe un buen número de empleos indirectos como los relacionados con la protección, mantenimiento, recuperación del patrimonio y sus usos turísticos, o los relacionados propiamente con el turismo como la hotelería, la restauración o venta de artesanías que comparte clientela común cuando el foco de atracción es lo patrimonial.

Un estudio realizado por Manuel González Herrera y Gerardo Iglesias Montero (2009) de la Universidad Central de Las Villas Santa Clara . Cuba, identifica la

incidencia del turismo sobre los procesos de cohesión social según la percepción que tiene la sociedad con relación al grado de aceptación de la política turística. Se debe tener en cuenta que para lograr un desarrollo armónico e integral de esta actividad es necesaria la participación y comprensión de todos los actores sociales y agentes económicos comprometidos.

El estudio indica que al ser el turismo un hecho social, influye en la identidad; por un lado contribuye al rescate de tradiciones proporcionando importantes medios y motivaciones orientadas al cuidado y mantenimiento del patrimonio, mientras que por otro incide en su pérdida al mostrarse ciertos comportamientos, modos de expresarse y de vestirse en los anfitriones de la comunidad receptora, como elementos imitadores de los turistas.

Se manifiestan comportamientos favorables respecto al compromiso con las tareas del turismo, mostrando un sentido de pertenencia, compromiso y cooperación bien marcados entre los representantes locales. Estos se sienten identificados con la actividad turística porque están conscientes del desarrollo que les posibilita, por consiguiente aumenta la sensibilidad por el cuidado del medio ambiente y se manifiestan vigilantes ante los cambios en el comportamiento ideológico.

En cuanto a la inclusión/exclusión la generalidad coincide en que hay una igualdad de oportunidades -ya que posibilita el mejoramiento de la infraestructura que tiene un saldo positivo para todos, viabiliza el incremento de la superación del personal del turismo y de la población en general- y diferencias sociales que se producen como consecuencia de las desigualdades económicas, destacándose un contraste entre las posibilidades del turista, el trabajador del turismo y el resto de la población.

Como un ejemplo de la influencia del turismo en la población se cita el caso del turismo comunitario. En el Ecuador son varios los casos exitosos pues el turismo comunitario se ha convertido en una estrategia de desarrollo local, protagonizada por comunidades que habían sido tradicionalmente objeto de desarrollo antes que sujetos del mismo. El turismo cultural es una forma de gestión del turismo pero

fundamentalmente basado en el entorno natural y cultural, el control del negocio turístico por parte de la comunidad y la sostenibilidad integral.

El turismo comunitario en Agua Blanca<sup>33</sup>, ofrece como producto turístico una combinación de patrimonio cultural y natural sobre el mismo territorio, se denomina "Conociendo el camino manteño", es un recorrido guiado que incluye visita a un museo arqueológico, visita a ruinas arqueológicas, recorrido por la ribera del río y bosque seco tropical, huertos de la comunidad y laguna de agua sulfurosa.

Esta actividad ha influido en la población de tal forma que se pueden señalar los siguientes<sup>34</sup>:

- Organización comunitaria, a través de comités encargados de los temas arqueológicos, guianza, mantenimiento y adecuaciones.
- La actividad turística representa el 24,5% de los ingresos monetarios totales de la comunidad.
- La comunidad realiza actividades complementarias a la actividad turística como: cultivo de hortalizas, recolección de tagua, oferta de alojamiento, elaboración de artesanía.

Este ejemplo nos permite concluir que el turismo apalancado en los bienes patrimoniales permite acrecentar la confianza en las personas e instituciones, la participación ciudadana, las expectativas de bienestar, los valores de convivencia, el respeto por la diversidad y la no discriminación, el bienestar de toda la población y el

---

<sup>33</sup> La Comuna Agua Blanca está ubicada en el Parque Nacional Machalilla, a 12 km al norte de Puerto López en la provincia de Manabí, aproximadamente a 5 km de distancia de la carretera principal. Es un sitio arqueológico en el corazón del parque, que sobresale por los vestigios de una ciudad del período Manteño, la principal del señorío Salangome.

<sup>34</sup> BALLESTEROS E, SOLIS D, Turismo Comunitario en Ecuador Desarrollo y Sostenibilidad Social, ediciones Abia Ayala, 1era edición, Quito, 2007.

incremento de la cohesión social, lo cual supone un mejoramiento de la tolerancia y colaboración.

### **4.3 La articulación y cooperación público - privada**

La cooperación público-privada se entiende como las diferentes fórmulas de cooperación entre las administraciones públicas y el sector empresarial con el objetivo de construir, financiar, gestionar y/o mantener / explotar una infraestructura y/o servicio público.

Recurrir a la cooperación público privada permite algunas ventajas entre ellas:

- Permite al sector público apoyarse en la experiencia del sector privado en áreas como la construcción, operación, gestión de riesgos, lo que incide en ahorros reales en costes por incremento de eficiencia y eficacia en el gasto y en la calidad.
- El sector público transfiere al sector privado los riesgos que éste puede gestionar mejor, minimizando la probabilidad de sobreprecios.
- Beneficios o ahorros para el sector público por economías que se obtienen de la participación del sector privado en las fases de construcción y explotación, reduciendo costes durante la vida útil de la infraestructura y facilitando el eficiente mantenimiento posterior de la misma.
- Se puede facilitar el financiamiento por fuera de los presupuestos públicos con inversiones privadas.
- Implementar procesos o trabajos desarrollados por grupos de personas o instituciones que comparten un interés u objetivo, en donde generalmente son empleados métodos que facilitan la consecución de la meta u objetivo propuesto.
- Permite aprovechar las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo: donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. A fin de

respaldar las iniciativas de los países en desarrollo para construir a futuro, resolvemos crear asociaciones que incluyan a todos esos actores.

La cooperación se la plantea como una forma de convivencia, orientada a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos, entre instancias públicas y privadas sean estas nacionales, extranjeras o internacionales.

Pensar en cooperación público y privada implica el reconocimiento de las necesidades e intereses de los otros y el respecto a sus ideas, principios y formas de vida, que fortalezca el principio de la justa distribución de la riqueza y la promoción de la igualdad social.

Para el caso del patrimonio, como factor de desarrollo, se entiende la cooperación pública y privada como un instrumento que combina formación, capacitación, apoyo a la institucionalidad y fortalecimiento de capacidades locales para mejorar el acceso y la buena gestión del Patrimonio Cultural y Arquitectónico.

Son pocas las administraciones públicas que cuentan con personal de planta especializado en turismo cultural y cuando lo tienen generalmente comparten el trabajo con otras actividades. El sector privado ha respondido más rápido, en parte por la propia evaluación de la demanda. Es difícil todavía realizar un análisis de las empresas y servicios exclusivos de turismo cultural que se hayan desarrollado con una perspectiva de cooperación para el desarrollo en conjunto del atractivo turístico. Muchas empresas de servicios culturales han desarrollado una diversificación de sus productos: la organización de programas de visitas, eventos culturales, dramatizaciones, entre otros; son microempresas especializadas en un territorio determinado.

A menudo, esa tendencia lleva a la explotación indiscriminada del ambiente natural y urbano, la expansión inmobiliaria y el transporte privado, en detrimento de los bienes arquitectónicos históricos y del interés mayoritario. Sin embargo, la acción privada no siempre puede verse reducida a una simple agresión al patrimonio, muchos sectores aprecian el valor simbólico que sin duda redundará en beneficios económicos. Como

ejemplo algunas empresas turísticas conservan el sentido escenográfico de edificios históricos, aunque introducen cambios arquitectónicos y funcionales con fines lucrativos. Como ejemplo el Hotel Casa Gangotena en la ciudad de Quito, la residencia de la familia fue adaptada a lujosas habitaciones de hospedaje y áreas sociales para recibir a turistas nacionales y extranjeros. Es decir, una puesta en uso del bien patrimonial y el desarrollo de una actividad turística lucrativa.

Como marco general para implementar el proceso de cooperación, la política del Estado Ecuatoriano sobre la cooperación apunta actualmente a alinear las intervenciones de los organismos de cooperación bilateral o multilateral con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta política concreta además los acuerdos de la Declaración de París del 2005<sup>35</sup>.

#### **4.4 Estrategias para el desarrollo del turismo en base del Patrimonio**

El desarrollo pionero de las políticas públicas en cultura y turismo coinciden con el lanzamiento en 2001 de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Turismo y la llamada Declaración de Cuzco que forja las bases para impulsar Iberoamérica como destino de turismo cultural. Es precisamente en el año 2002 cuando tiene lugar la primera iniciativa de potenciar un programa de turismo cultural para Iberoamérica como resultado de la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bávaro (República Dominicana) (TRESSERRAS, 2010).

A partir de ese momento el turismo cultural entra en la agenda y se formulan las primeras bases para consolidar una estrategia conjunta. En el punto 12 de la Declaración de Cochabamba ratificada en el marco de la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura (Cochabamba, Bolivia, 2 y 3 de octubre de 2003), se

---

<sup>35</sup> Declaración de París (2005) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo observando principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados.

señala que se debe: ~~%~~esaltar la vinculación estrecha entre el patrimonio y el turismo cultural, como factor fundamental del desarrollo, que genera recursos orientados a la auto sustentabilidad+. Ese mismo año, en la III Conferencia Iberoamericana de Turismo (Santa Cruz de la Sierra . Bolivia, 11-12 de septiembre de 2003) se presentó el Decálogo de Turismo para Iberoamérica, con un punto específico dedicado al tema, el séptimo, que lleva por título ~~%~~Dinamización turística del patrimonio cultural+y donde se hace hincapié en ~~%~~promover la dinamización turística del patrimonio cultural tangible e intangible como el medio más eficiente para lograr la valoración y conservación de los recursos históricos, monumentales, arquitectónicos, artesanales y folklóricos de nuestros pueblos (Tresserras, 2007)

Para que esta relación sea provechosa para ambos, turismo y patrimonio, se deben planificar las diferentes actividades turísticas teniendo en cuenta precisamente el patrimonio. El turismo planificado debe tender a no entrar en conflicto con la cultura, con los patrimonios culturales y arquitectónicos a no degradarlos, sino a generar actitudes positivas en los prestadores de servicio y en los entes gubernamentales con la idea de generar acciones que vayan en beneficio del patrimonio, desde la revalorización del mismo, su preservación y conservación, como a su aprovechamiento puramente turístico.

Este tipo de atractivos requieren de un cuidado especial y su rescate y revalorización en casos concretos. En ese sentido precisa no sólo de una atención por parte de toda la sociedad y del Estado a nivel nacional y local, sino la asignación de un presupuesto específico que puede generarse a partir de la incorporación del hecho turístico de una manera eficaz.

La existencia de una variedad de patrimonios en un destino aumenta la atracción del mismo al tener una amplia y variada oferta al visitante, por lo que la valoración de los bienes culturales y arquitectónicos autóctonos a los que, no siempre se da la importancia que merecen.

Es importante señalar la inclusión de un punto específico en la Carta Cultural Iberoamericana<sup>36</sup> para tratar la relación entre cultura y turismo y la necesidad de establecer una alianza estratégica entre ambos sectores especialmente para garantizar la autenticidad, la sostenibilidad y la planificación de políticas públicas que generen sinergias que involucren a los organismos internacionales, administración pública, sector privado, academia, medios y, especialmente, la comunidad local.

Hablar de estrategias es hablar de lineamientos generales de acción que establecen una dirección e indican la forma de cómo lograr un objetivo.<sup>37</sup> Desde la visión de la planificación estratégica el concepto de estrategia proviene del griego *στρατηγος* y significa ganar la guerra, es decir, está asociado al logro en sus inicios de objetivos militares. En el contexto de la planificación tradicional, la estrategia se entiende como el arte de lograr los objetivos trazados. En ese sentido a continuación se describen acciones que se pueden considerar como estrategias para lograr el desarrollo del turismo en base al patrimonio cultural y arquitectónico.

Tresserras (2005), menciona que un producto cultural de tipo patrimonial es un recurso patrimonial en el que se puede realizar una actividad determinada, principalmente la visita pública; que cuenta con una propuesta de accesibilidad al mismo. Para contar con un producto cultural en base a un recurso patrimonial se requiere realizar un proceso en tres fases: identificación, conceptualización, creación y gestión del producto.

Con estos antecedentes se identifican a continuación estrategias que deben considerarse para que el patrimonio se constituya en elemento de desarrollo a través del turismo.

---

<sup>36</sup> III CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE TURISMO (Santa Cruz de la Sierra . Bolivia, 11 y 12 de septiembre de 2003).

<http://www.segib.org/upload/File/IIIConferenciaministrosTurismo.pdf>

<sup>37</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados", Quito, 2011



**Cuidar, proteger el patrimonio cultural y arquitectónico.-** Instituir políticas, leyes y normativas permanentes de protección del patrimonio y un sólido sistema de control y remediación. Fortalecer sistemas y mecanismos para asegurar la protección de los bienes patrimoniales, así como la prevención de acciones y sanción de actos que los afecten, conducentes a garantizar el mantenimiento de los bienes patrimoniales y la prevención y reducción de los pasivos.

**Promocionar el patrimonio (atractivo turístico).-** es preciso poner estos atractivos en valor e incorporarlos al proceso de marketing, por lo que hay que invertir en generar los medios y recursos que faciliten este propósito, para lo cual se puede recurrir a una variada gama de apoyos, desde la iniciativa privada, el apoyo financiero público hasta el autofinanciamiento. Como parte de los atractivos turísticos, se debe incluir en los paquetes turísticos información acerca de los aspectos históricos y culturales de un lugar y resaltar en los mismos aparte de los servicios complementarios, información sobre sitios arqueológicos, museos y monumentos. Una reseña histórica del sitio así como los aspectos de la cultura del lugar, dejando por sentado el respeto que se debe tener por este patrimonio.

**Motivar a los visitantes a conocer un destino patrimonial turístico,** esto implica un trabajo no sólo de difusión del atractivo patrimonial sino de revalorización del mismo en su lugar de origen. Promover procesos que conduzcan a generar conocimiento y a fortalecer la apropiación social de los valores que están implícitos en los bienes patrimoniales, legado de las generaciones pasadas para uso de las presentes y futuras. Implica visibilizar estos valores patrimoniales con la participación social incentivando la investigación, la gestión del conocimiento y la difusión para activar la conciencia y el comprometimiento de la sociedad en la gestión de aquellos bienes.

**Valor y preservación del patrimonio cultural de uso turístico,** fomentar acciones que promuevan el fortalecimiento de la identidad y la apropiación social del patrimonio cultural y arquitectónico, mediante la educación, difusión, creación, uso y disfrute de sus valores y atributos. Solo la educación, la conciencia del patrimonio existente, sus valores, la identificación de la sociedad con su patrimonio generaran

valor al patrimonio, la propia sociedad es la que a partir de la identificación como pueblo en base a ese patrimonio, el reconocimiento de su importancia histórica y cultural, el reconocimiento de que ese patrimonio es parte del pueblo, es lo que realmente le da su valor inigualable.

**Oferta de productos turísticos y una imagen cultural**, estimulando la creación de rutas, itinerarios culturales y circuitos culturales interregionales (inter cantonal-interprovincial). Los gobiernos autónomos descentralizados a través de procesos de dinamización de sus patrimonios deben procurar el diseño o desarrollo de productos de turismo basados en patrimonios culturales y arquitectónicos accesibles, con información suficiente para el turista, señalización y sobre todo pensando en la oferta complementaria que puede estimular el desarrollo local.

**Impulsar la producción artística y las industrias culturales y creativas**, estas se complementan con una oferta especializada de empresas culturales y agencias de viajes especializadas en turismo cultural.

**Realizar planificaciones sostenidas del turismo cultural**, buscando que la relación sea lo más provechosa, a fin de evitar afectaciones que un turismo mal desarrollado puede ocasionar en el patrimonio.

**Acceso a los sitios turísticos**<sup>38</sup>, básicamente asegurando un grado en el que todas las personas puedan visitar un lugar o acceder a un servicio, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas. Es importante diferenciar entre accesibilidad cultural, temporal, espacial y económica, por ello a continuación una breve descripción de estos conceptos.

Accesibilidad cultural: implica otorgar un marco de normas básicas que permitan al visitante interpretar el recurso cultural con su formación aprendizaje previo. Es construir un mensaje educativo adaptado al perfil de los visitantes y presentar una señalética acorde a los mismos y acorde a su forma de acceso y uso.

---

<sup>38</sup> Tresserras J, El Patrimonio como generador de desarrollo a partir del turismo, Barcelona, 2005.

Accesibilidad temporal: un producto cultural debe considerar las necesidades horarias, temporales y climáticas, es decir, si requiere modificarse en función de las condiciones climáticas, días festivos; de tal forma que estos horarios sean compatibles con la actividad turística.

Accesibilidad espacial: implica una adecuación y adaptación a personas de movilidad reducida (sillas de ruedas, adultos mayores, familias con niños pequeños, entre otras).

Accesibilidad económica: tiene relación con la definición de una política de precios de los servicios y productos que permita al público en general disfrutar de la oferta.

**Integración a lo cotidiano**, por estadísticas se conoce que el turismo cultural es más exitoso cuando se integra a lo cotidiano de la ciudad, es decir, cuando interacciona con el medio que ha generado ese patrimonio. En ese sentido es muy importante mantener la autenticidad del patrimonio y cuidar cómo se lo muestra, que sea culturalmente representativo.

Como se ha descrito a lo largo de éste capítulo los recursos patrimoniales culturales y arquitectónicos se constituyen en elementos demandados por la actividad turística, más allá de los criterios más extremos que consideran que el turismo pone en riesgo el patrimonio.

En los actuales momentos en el país se considera desde la política de Gobierno Nacional como un eje que permitirá ir hacia el cambio de la matriz productiva, y se proyecta que se constituya en la primera actividad que genere ingresos no petroleros al país, ya que el turismo es fuente generadora de divisas, a la vez que posibilita una rápida y permanente creación de empleo y el mejoramiento de los ingresos de la población. Además, el turismo, más que otros sectores de la economía, convoca la acción concertada del sector público y privado, para emprender en estrategias innovadoras orientadas a mejorar la competitividad del país.

Los Gobiernos Municipales del país ejecutan las competencias en el ámbito del turismo desde el año 2001, los recursos patrimoniales están en el territorio y es menester trabajar conjuntamente en la articulación de políticas intersectoriales que

permitan la potenciación del turismo pero a su vez realizar los esfuerzos necesarios para proteger, mantener y difundir el patrimonio e impulsándolo como la referencia de la identidad nacional.

## **Conclusiones**

### **Conclusiones**

- El análisis de capacidades instaladas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales da cuenta que existen problemas inherentes a la gestión patrimonial, el desconocimiento del patrimonio con el que se cuenta, la falta de planes, programas y proyectos vinculados al desarrollo local, desarticulación con las políticas nacionales y sectoriales, la falta de definición de roles de las entidades, y la generación de instructivos, procedimientos específicos de control y personal capacitado, son las principales debilidades.
- La capacidad institucional del Estado a nivel nacional y regional para el manejo y control del patrimonio cultural y arquitectónico, es sumamente restringida, y a nivel sub nacional son muy pocos los ejemplos. Los municipios mayores como el DMQuito y Cuenca, tienen declaraciones de patrimonio cultural de la humanidad y han ejecutado acciones de gestión sobre sus áreas históricas a través de equipos de trabajo implantados en la institucionalidad municipal.
- Se puede advertir, del diagnóstico de la estructura administrativa de los municipios, que una gestión de patrimonio subordinada a otras unidades operativas conlleva generalmente a niveles deficientes de articulación con la visión de desarrollo del municipio, falta de especialización, insuficiencia de recursos tecnológicos, humanos y económicos.
- Muy pocos municipios tienen equipos técnicos específicos o departamentos especializados para una adecuada gestión del Patrimonio Cultural, la mayoría de municipios gestionan el patrimonio a través de sus direcciones correspondientes de cultura, ambiente o directamente desde la dirección o jefatura de planificación. Es importante anotar que en algunos municipios todo el trabajo recae en el área

de planificación, por lo que los técnicos responsables se ven desbordados de temas y problemas no solo patrimoniales, sino de todo orden, lo que hace que la gestión sea ineficiente o inexistente.

- Existe dispersión de instituciones actuando sobre el patrimonio cultural y arquitectónico, con dificultades para identificar quien ejerce la rectoría. Un ejemplo de esta situación es la supresión del Ministerio Coordinador de Patrimonio en el año 2013, y la asignación de parte de sus competencias al Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Se genera duplicidad de funciones a nivel de las entidades desconcentradas, tanto el Ministerio de Cultura con su unidad de Gestión de Patrimonio Cultural y Memoria Social, como el INPC con la Coordinación Técnica de las Direcciones Regionales. Tienen las mismas responsabilidades y funciones a cumplir, ocasionando no solo duplicación de funciones sino desconcierto en la relación con los usuarios e instituciones. Así mismo hay duplicidad de funciones entre la Sub Secretaria de Patrimonio y el INPC, la Dirección de Inventario y Catalogación, como corresponsables de realizar el Inventario Nacional de bienes culturales patrimoniales y la creación y gestión del Sistema Nacional de Gestión de Información Patrimonial.

- De acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Patrimonio, con fecha agosto 2014, se establece que existen 157.130 bienes culturales en registro e inventario, ubicados en las 24 provincias del Ecuador. De estos, el 35% son muebles, el 23 % son inmuebles, el 21% son arqueológicos, 17% documental y el 4% Inmaterial; pero aún queda mucho por identificar, registrar e inventariar, sobre todo en lo que se refiere al patrimonio inmaterial que tiene una potencialidad sociocultural.
- Los peligros más significativos a los que se enfrenta el patrimonio provienen no solo de las amenazas naturales sino de la intervención humana. Sobresale la falta de mantenimiento, los incendios, intervenciones inadecuadas, falta de control y el abandono.

- La planificación y gestión ha tenido sesgos técnicos y políticos sin duda, dejando de lado la importancia y prioridad del patrimonio local, lo que ha llevado a la generación de planes carentes de propuestas orientadas a dar solución a las problemáticas locales respecto al patrimonio cultural y arquitectónico. Del análisis del INPC respecto a los proyectos que constan en los planes de ordenamiento territorial de los 48 municipios revisados el 44% se relacionan a intervención en el patrimonio arquitectónico, mientras que el 40% se relaciona con el patrimonio inmaterial (rescate de lenguas, rescate de la identidad, e inventario de bienes materiales); el 11% con intervención urbana y el 5% con normativa es decir, elaboración de ordenanzas.
- El financiamiento desde el Estado es coyuntural, no permanente; no existen líneas de financiamiento para intervenir en el patrimonio cultural de propiedad privada, por lo que la inversión privada es mínima, mientras que la inversión con recursos públicos es limitada y se realiza coyunturalmente.
- El Consejo Nacional de Competencias está próximo a la transferencia de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines, a los gobiernos municipales. En ese sentido y en vista de que esta próximo que termine el plazo<sup>39</sup> para la entrega de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se considera pertinente que la resolución para la transferencia de la mencionada competencia, incluya una disposición general para que los planes de ordenamiento presentados, sean revisados y de ser el caso actualizados con la incorporación de políticas, estrategias, planes y programas en el marco de la nueva competencia.
- Existe la necesidad de que los gobiernos municipales promuevan la participación real de los distintos actores vinculados al patrimonio cultural, mediante la generación de un mecanismo de participación que permita hacer monitoreo y

---

<sup>39</sup>SENPLADES, Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014 y Consejo Nacional de Planificación, Resolución No. 003-2014-CNP.

rendición de cuentas, para garantizar la transparencia en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y contribuyan al desarrollo de los mismos.

- Gestionar la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico en los gobiernos municipales pequeños puede resultar un gran reto, por ello se plantea que la asociatividad o la conformación de mancomunidades a nivel provincial podría ser una alternativa que les permita optimizar sus recursos, compartir experiencias, especializarse en las áreas y potenciar los patrimonios que caracterizan al cantón de acuerdo con sus relaciones funcionales y socio territoriales en la provincia de referencia.
- Indiscutiblemente los cantones pequeños deben comenzar por identificar sus potencialidades patrimoniales a nivel de su cantón así como en el resto de cantones candidatos para asociarse o mancomunarse; caracterizar el estado en el que se encuentran los bienes patrimoniales culturales y definir como estos se integran en el modelo territorial para luego pasar a diseñar planes específicos y planificar rutas o productos turísticos que potencien el desarrollo local y sobre todo promuevan la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural y arquitectónico.
- Con base en experiencias de proyectos que se han planteado para la recuperación, conservación del patrimonio, luego de identificarlo como bien patrimonial atractivo para el turismo, se han diseñado los elementos dinamizadores de la economía local, potenciadores de la identidad; sin embargo no han llegado a desarrollarse y alcanzar los objetivos propuestos, a pesar de contar con la cooperación de organismos internacionales como el caso específico del ~~%~~Chapacñan . Camino del Inca+. Entre otras razones se puede señalar la falta de articulación de ~~los~~ esfuerzos aislados de varias entidades. Se concluye que es necesaria la participación de una entidad coordinadora, con atribución en cualquiera de los niveles territoriales, que facilite y promueva procesos de articulación, de asociación de los gobiernos locales, entidades públicas, entidades privadas, sociedad civil. Este rol podrían tener las entidades asociativas de los GAD y especialmente la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas a fin de que,

a más de participar en los temas políticos administrativos, recupere el rol técnico de apoyo y fortalecimiento de los gobiernos municipales.

- El Patrimonio Cultural y arquitectónico se constituye en un elemento para promover el desarrollo local, fortaleciendo la identidad de la comunidad y siendo un instrumento para promover su protección y cuidado. Es necesario que este ejercicio incluya una investigación y evaluación específica de los impactos que genera en el patrimonio y un enfoque práctico de la relación costo - beneficio.



## **BIBLIOGRAFÍA**

ARÍZAGA, D, Consultoría para el Diagnóstico Patrimonio Inmaterial, auspiciado por el Ministerio de Cultura, Quito, 2012.

ARIZAGA, D. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, 2003

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador. Montecristi. 2008

ASAMBLEA NACIONAL, Propuesta de Ley Orgánica de Cultura, 2010

BALBO, M. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, 2003

BALLART, J., TRESSERRAS, J. J. Gestión del patrimonio cultural. Ariel. Barcelona. 2001.

BALLESTEROS E, SOLIS D, Turismo Comunitario en Ecuador Desarrollo y Sostenibilidad Social, ediciones Abia Ayala, 1era edición, Quito, 2007.

BM - Banco Mundial, Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques. Grupo de Evaluación Independiente, Washington DC. EE.UU2004

BORREGA Y, El patrimonio y su relación con el Turismo, artículo del Instituto de Investigación Servicios y Consultoría Turística Carrera de Turismo - U.M.S.A. - 2009 Publicado en: <http://www.turismoruralbolivia.com/img/PatrimonioTur.pdf>.

CEJUDO, Eugenio, Patrimonio y Desarrollo. Estudios

CEPAL. Guía de gestión urbana. Serie Manuales No. 27, CEPAL, Santiago, 2003

CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR, Ley de Patrimonio Cultural. Codificación 27, Registro Oficial Suplemento 465, Quito. 2004.

DIAZ, G, Elaboración de insumos para apoyar el proceso de transferencia de la competencia exclusiva municipal destinada a: Preservar, Mantener y Difundir el

patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines+, Consultoría, Quito, 2011.

DOMINGUEZ, Gerardo. Gestión Integral del Patrimonio en Centros Históricos. UNESCO, Manizales, 2000

ELIZALDE, Antonio. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública, N° 29, CEPAL, Santiago. en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/11852/sgp29.pdf> [p.5-24]. 2003

ESPARCIA, NOGUERA, FERRER. Revista electrónica de Patrimonio Histórico, disponible en:

<http://www.revistadepatrimonio.es/revistas/numero1/patrimonio/estudios/articulo2.php>

ESTÉVEZ FABREGAT, Claudio: %Antropología, folklore e identidad cultural+, Badajoz..., pág. 27

FERNANDEZ J y BURON Milagros. Modelos para la gestión del patrimonio cultural. Propuestas del Plan Pahís 2004-2012 del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Madrid. 2009

FERNANDEZ, J, Buron, M, Modelos para la Gestión del Patrimonio Cultural. Propuestas del Plan Pahís 2004-2012 del Patrimonio Cultural de Castilla Y León,

FONDART REGIONAL. Manual de Patrimonio Cultural y Natural Arica y Parinacota. Ministerio de Educación, 2008

GOMEZ OREA, Domingo, Ordenación Territorial, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2da. Edición, 2007.

GOMEZ OREA, Domingo. Ordenación Territorial, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, Segunda Edición, 2008

GONZÁLEZ, M y IGLESIAS G, Impactos del turismo sobre los procesos de cohesión social Caiberie, Cuba, Universidad Central de Las Villas Santa Clara . Cuba, 2009

INEC, proyecciones poblacionales <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

LESCANO Graciela, STOLOVICH Luis. La Gestión del Patrimonio Natural y Cultural en Uruguay.

LLULL P. Josué (2005): Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. En: Arte, Individuo y Sociedad, volumen 17 (pp. 175-204)

MACARRON, Ana María. Historia de la conservación y la restauración, 2002

MARTINEZ, Celia. Revista de Patrimonio. Introducción: definición sucinta del valor universal excepcional. Revista Semestral. España 2010.

MATA, Rafael y GALIANA, Luis. Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del plan especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana. Madrid, 2008.

Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural. Agenda del Consejo Sectorial de Patrimonio Natural y Cultural 2008 . 2009. Quito, 2008.

MINISTERIO COORDINADOR DE PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL. Agenda del Consejo Sectorial de Patrimonio Natural y Cultural 2008 . 2009. Quito, 2008.

Ministerio Coordinador de Patrimonio. Informe de Labores 2007 - 2008. Quito, 2008.

Ministerio Coordinador de Patrimonio. Lineamientos para la Construcción de Políticas Públicas Interculturales. Quito, Excelprint, 2009.

Ministerio Coordinador de Patrimonio. Introducción a la gestión del patrimonio cultural en ciudades del Ecuador. Quito. 2010

MINISTERIO DE TURISMO DEL ECUADOR, La experiencia turística en el Ecuador Cifras Esenciales De Turismo Interno Y Receptor, 2012

MONTAÑEZ, G Y DELGADO O. Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un proyecto nacional. En: Cuaderno de Geografía, 6-1,2 120-134. 1998.

PEÑAHERRERA, Andrés. Plan Estratégico para la Red de Ciudades Patrimoniales del Ecuador. 2009

PRATS, Llorenç. Concepto y gestión del patrimonio local. Cuad. antropol. soc. [online]. 2005, n.21 [citado 2010-09-13], pp. 17-35. Disponible en:

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-275X2005000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-275X2005000100002&script=sci_arttext). 13/09/20

PRICE WATER HOUSE COOPERS, Informe sobre Modelos de Cooperación Público . Privada para la financiación de Infraestructura Públicas, 2005

ROMERO, J. Geografía Humana, Editorial Ariel, Barcelona. 49-52. 2004

SECRETARIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA, Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados", Quito, 2011

SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2010. Quito. En: <http://plan.senplades.gov.ec/>. 2007

SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito. En: <http://plan.senplades.gov.ec/>. 2009

SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017. Quito. En: <http://plan.senplades.gov.ec/>. 2013

SENPLADES, Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial SENPLADES, 1a edición, Quito, 2014

SERRANO Antonio, El Patrimonio Natural y Cultural en una ordenación del territorio para una mayor sostenibilidad del desarrollo. En línea: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/natural.pdf>. 28/09/2010

SERRANO, Antonio, El Patrimonio Natural y Cultural en una ordenación del territorio para una mayor sostenibilidad del desarrollo. 2001

SHACK, Nelson, Seguimiento y Evaluación, Presupuestaria Para El Buen Vivir . SyEpBV, marzo 2014.

TELLA, Guillermo; POTOCKO, Alejandra. La Gestión de Patrimonio: Desafíos y Estrategias, en: Mercados ay Empresas para servicios públicos, año XVII N° 57, Revista para prestadores de Servicios Públicos, Buenos Aires. 2009

TRESSERRAS J, El Patrimonio como generador de desarrollo a partir del turismo, Barcelona, 2005.

TRESSERRAS J. (2007).- « El turisme com a estratègia de promoció cultural dels municipis », en J.M. Figueres, A. Ponsa & A. Reig (Coord.). Cultura i municipis. Polítiques culturals municipals a Catalunya.

UNESCO, Conservación para el Resguardo de la Herencia Cultural Intangible, Paris, 2000.

UNESCO. Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. París. <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. 1972

ZAMORA, Francisco. La gestión del patrimonio cultural en España: presente y futuro. En internet

## **ANEXOS**

ANEXO 1: Matriz de Competencias propuesta por el Ministerio de Cultura y Patrimonio.

ANEXO 2: Ejemplos de estructuras orgánicas de algunos municipios

ANEXO 3: Matriz de Competencias propuesta con Guido Díaz, 2011.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, VERÓNICA SILVANA CHÁVEZ MARTÍNEZ, C.I. 1713859534 autora del trabajo de graduación intitulado: "Lineamientos metodológicos y operativos para facilitar la inserción y gestión de la competencia de patrimonio cultural y arquitectónico en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador, en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial", previa a la obtención del grado académico de MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL en la Facultad de Ciencias Humanas:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 31 de marzo del 2015

  
Verónica Silvana Chávez Martínez  
C.I. 1713859534