

Desafíos de la descentralización para la gestión del patrimonio cultural en el Ecuador

Decentralization Challenges for Management of Cultural Patrimony in Ecuador

Dr.C. Carlos Leonel Escudero-Sánchez

escuderos0968@hotmail.com

Universidad Nacional de Loja, Ecuador

Resumen

En América Latina las nuevas políticas de descentralización en las formas de gobierno suponen un reto en los procesos de institucionalidad y las prácticas de gestión. En el contexto del Ecuador responde a un mandato constitucional expresado en la reformulación de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales. En consecuencia, el principal propósito del artículo es dar a conocer los principales postulados expresados en la protección, valoración y difusión del patrimonio cultural. Por tanto, el ejercicio de la autonomía y de la descentralización se regirá en los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Los principales resultados quedan en el marco de la sistematización de tales contextos socio-económicos, institucionales, de gobernabilidad y participación, jurídicos y financieros para la gestión del patrimonio cultural.

Palabras clave: descentralización, patrimonio cultural, gestión cultural, participación ciudadana.

Abstract

In Latin America the new decentralization policies in the forms of government challenging institutional processes and management practices. In the context of Ecuador responds to a constitutional mandate expressed in the reformulation of the powers of the municipal autonomous governments. Consequently, the main purpose of the article is to present the main principles expressed in the protection, evaluation and dissemination of cultural heritage. Therefore the exercise of autonomy and decentralization is governed by the principles of solidarity, subsidiarity, territorial equity, integration and participation. Hence, the main results are part of the systematization of such socio-economic, institutional, governance and participation, legal and financial management of cultural heritage contexts.

Keywords: decentralization, cultural heritage, cultural management, citizen participation.

Introducción

El valor que otorga la Constitución del Ecuador a la eficiente gestión gubernamental viene a profundizar en la descentralización y la autonomía de los territorios en el marco de la unidad del Estado. De esta manera, le atribuye a los municipios nuevas competencias constatadas en la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural.

Por tanto, el nuevo rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto a la cultura implica obligatoriamente el desarrollo de capacidades de gestión y de manejo para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional.

Desarrollo

En América Latina, la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales se puede destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo “desde abajo”, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Mejía, 2002).

A su vez se afirma que:

la descentralización hoy parece consubstancial con la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir, a) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores marginados y excluidos y c) representan mayor control y participación populares (Borjas, 1997: 111).

Por tanto, parece haber consenso en que descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del Estado central. Con ello pretenden lograr una redistribución territorial del poder que permita poner fin al centralismo decisorio.

Santiago 136, 2015

Este hecho ha traído como consecuencia la generalización del tema en las agendas de gobiernos nacionales por el interés que representa para la región y los nuevos modelos de gestión pública. Por ello la incorporación de mayores niveles de participación de la ciudadanía en los procesos de cambios sociales que vive hoy Latinoamérica tiene expresión en el marco político- jurídico.

Al respecto, la Constitución de la República de Ecuador, manifiesta entre los elementos constitutivos del Estado, en su capítulo primero, como principios fundamentales: artículo 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (2008: 1). La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución.

En lo referente a la organización territorial del Estado, en su capítulo primero, establece los principios generales en el artículo 238:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (2008: 113).

El artículo 239 plantea que:

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo (2008: 113).

Por otra parte, el artículo 240:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (2008: 113).

Artículo 241: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (2008: 113).

Artículo 264: “En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”

Santiago 136, 2015

(2008: 122). El capítulo quinto de la Constitución corresponde a recursos económicos (2008: 124), Artículo. 270: “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad” (2008: 124).

Acogiendo el mandato constitucional, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ofrece una oportunidad para definir la matriz de competencias de los actores gubernamentales respecto a la gestión del patrimonio cultural y natural, así como sus mecanismos de acción, integración al desarrollo y financiación. Tales disposiciones contempladas en el COOTAD buscan ampliar las competencias y responsabilidades de los municipios en la preservación del patrimonio cultural, perspectiva que obliga a los municipios a crear instrumentos legislativos adaptados al manejo diversificado y complejo del territorio y de sus recursos patrimoniales.

La generación de nuevas regulaciones locales deberá responder a las siguientes orientaciones: 1) enmarcarse en las orientaciones de desarrollo endógeno planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir; 2) otorgar un marco de protección jurídica y normativo a las nuevas categorías de patrimonio, con particular énfasis en el patrimonio inmaterial; 3) incorporar

instancias de participación y veeduría ciudadana en la gestión del patrimonio; 4) fomentar un sistema robusto de incentivos y sanciones para la conservación patrimonial y, 5) establecer los mecanismos de financiamiento para las acciones de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural.

Además, la futura Ley de Cultura, actualmente en debate, redefinirá el Sistema Nacional de Cultura, incorporando un marco jurídico claro y preciso para el sector patrimonial, a fin de que su gestión sea adecuadamente conducida por el Gobierno Nacional y los GAD. En este contexto de reformulaciones legales, la Ley de Patrimonio Cultural de 1979 y su reglamento de 1984 pasarán a integrarse a la Ley de Cultura como oportunidad para complementar las categorías de bienes patrimoniales; establecer criterios y procedimientos adecuados para la protección legal de los bienes culturales; promover mejores medidas de estímulo y de sanción, así como, para actualizar los principios para la identificación, protección y conservación de bienes patrimoniales y mejorar la regulación de los procedimientos de intervención en bienes patrimoniales.

Por ello, se busca poner en marcha “instrumentos de gestión que otorguen un mayor activismo gubernamental de los municipios ante la protección, revalorización y difusión del patrimonio inmaterial y sus interrelaciones en la vida cultural local” (López Lara, 2006: 14). De esta forma las relaciones

Santiago 136, 2015

existentes entre la cultura, la sociedad y el territorio obligan a los municipios a mantener una organización institucional capaz de establecer acciones locales en materia cultural.

En este contexto resulta pertinente distinguir el concepto de gestión y las orientaciones que deben guiar su accionar en la práctica institucional de los municipios. Gestionar es

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 contemporáneas (Ballard y Tresseras, 2001: 13).

De este modo la gestión debe ser concebida como un ejercicio integral de activación sustentable de los recursos culturales para el desarrollo, tomando en cuenta las dimensiones cultural y social.

Desde este punto de vista la gestión de la cultura amerita un trabajo sustentable que contribuya al desarrollo, basándose en las ventajas competitivas que ofrece un territorio específico y garantizando la preservación de los valores culturales que lo estructuran, en tanto:

La gestión cultural debe obedecer a un proceso de planificación que observe el sistema de valores (sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ambientales) presentes en un territorio patrimonial con el objetivo de lograr que las necesidades de conservación coincidan con las estrategias de uso social y las dinámicas de desarrollo (Caraballo, 2010: 41).

Desde una perspectiva económica, la gestión puede consistir en “transformar los bienes culturales pasivos en recursos culturales activos, con la capacidad de generar ingresos y contribuir de esta forma a su propia conservación” (Vitoria, 2001, citado en Zamora, 2002: 18). Desde este enfoque los municipios deberán desarrollar estrategias y acciones que les otorguen recursos para financiar programas y proyectos culturales sin perder autonomía en coherencia con el marco de desarrollo nacional.

En tal sentido, se busca que los procesos en el ámbito de la gestión de los gobiernos municipales se encaminen a la consecución de la protección, valoración y difusión del patrimonio cultural, contemplado en tres momentos fundamentales: 1) el conocimiento e identificación del patrimonio, comprendiendo su naturaleza, valores y constitución; 2) la conservación y protección del patrimonio, sustentadas en acciones y estrategias técnicas y, 3) el uso y la transmisión de valores, que implican establecer relaciones de uso entre el patrimonio y la población, sin que estas vayan en

Santiago 136, 2015

detrimento de la cultura, contemplando el valor simbólico que este tiene para una comunidad.

La sensibilización de la sociedad hacia la cultura constituye otro pilar de la gestión del patrimonio cultural, en tanto se busca estimular a la población en el desarrollo de actividades en conjunto con el municipio–sociedad. Estos circuitos se estructuran en función de la dinamización de actividades y capacidades individuales y colectivas para el buen vivir.

De acuerdo a las definiciones convencionales, el patrimonio cultural está dividido en legados materiales e inmateriales que se constituyen en expresión o testimonio de la creación humana o de la evolución de la naturaleza, valorado y transmitido de una generación a otra. Esto quiere decir que el patrimonio cultural se refiere, en síntesis, a toda creación humana que un colectivo o comunidad hereda, valora, protege y recrea. Ello constituye el acervo de su identidad, su sentido de pertenencia y su historia individual y social. Por lo tanto, el patrimonio cultural crea vínculos sociales de identidad, diferencia o pertenencia con otras personas o colectivos.

Es importante tomar en cuenta el marco jurídico de los municipios en lo relacionado al desarrollo cultural, que va desde su estructura legislativa, extendiéndose desde los mandatos constitucionales, pasando por las convenciones internacionales, hasta las ordenanzas y regulaciones

municipales. Se evidencia la voluntad de la mayoría de los municipios en la alta producción de ordenanzas y regulaciones relacionadas principalmente con la protección, conservación y uso del patrimonio edificado urbano-arquitectónico. Sin embargo, no se presta la misma importancia a la protección de los patrimonios arqueológico, inmaterial y edificado rural, los cuales quedan generalmente sin protección dentro de la jurisdicción cantonal. En la gran mayoría de los casos, las ordenanzas municipales estructuran un sistema limitado de acciones culturales, usualmente alejado de las necesidades reales de la población. En muchas ordenanzas se limita el desarrollo cultural de las poblaciones en tanto son muy pocos los municipios que contemplan políticas para incentivar e incluir a actores comunitarios para el desarrollo cultural y el fortalecimiento de la identidad local.

En los municipios las asignaciones presupuestarias destinadas a la cultura y su desarrollo son generalmente muy reducidas frente a las necesidades reales de las comunidades. Los porcentajes son mínimos en relación con el presupuesto general de las municipalidades destinadas al desarrollo cultural. Es importante aclarar que actualmente el COOTAD se orienta hacia el fortalecimiento de la autonomía financiera municipal, mediante mecanismos de costeo de la competencia patrimonial, en un marco de descentralización administrativa, política y

Santiago 136, 2015

económica que atribuye a los gobiernos municipales las facultades de preservar, conservar y difundir el patrimonio cultural del cantón (Ley del COOTAD, 2010).

En tal sentido, los gobiernos municipales del Ecuador se enfrentan al reto de preservar, mantener y difundir adecuadamente el patrimonio cultural y natural de cada cantón, con el objetivo de lograr una política local de conservación del patrimonio cultural, y la articulación de las entidades del sector patrimonial con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad. En la nueva Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda del Consejo Sectorial de Política de Patrimonio, se incorpora al patrimonio natural y cultural como un recurso estratégico para alcanzar el Buen Vivir y el desarrollo endógeno y sustentable. De esta forma, el país está emprendiendo un proceso de reorganización del Estado con énfasis en una visión territorial que conlleve el reconocimiento de la autonomía, el impulso a la descentralización y desconcentración, la democratización de los GAD y la construcción de un Estado plurinacional. Visto de esta forma la Constitución otorga mayor poder a los GAD, en particular a los gobiernos municipales, mayores capacidades de gestión y planificación de sus territorios y de sus valiosos recursos.

De esta manera, en el artículo 55 del COOTAD se establece entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales la de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para este fin. Por consiguiente, es fundamental que el Estado, los gobiernos locales, las instituciones culturales y las personas naturales que poseen bienes culturales trabajen en conjunto para ejecutar las políticas de preservación y puesta en valor de esos bienes en todas las provincias del país. Esta articulación entre los niveles nacional y local de la política patrimonial, más una adecuada planificación territorial, permitirá el fomento del desarrollo económico local y el uso sostenible de los recursos patrimoniales.

Por ello en el artículo 144 se reafirman las responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en tanto son responsables de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural de su circunscripción. Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado en todas sus expresiones tangibles e intangibles.

La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación y su sostenimiento integral en el tiempo; y la

Santiago 136, 2015

difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa. Cuando el patrimonio a intervenir rebase la circunscripción territorial cantonal, el ejercicio de la competencia será realizada de manera concurrente, y de ser necesario, en mancomunidad o consorcio con los gobiernos autónomos descentralizados regionales o provinciales. Además, los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.

Los GAD podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial. Será responsabilidad del gobierno central emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural. Por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales que correspondan a las categorías de lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales; 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;

los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos; las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas, entre otras; estos serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada. Los GAD provinciales podrán hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo. Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales.

Conclusiones

En la actualidad la gestión del patrimonio cultural define su accionar en los escenarios de la gestión de las municipalidades; estos escenarios se hallan marcados por inequidades sociales y se encuentran atravesados por múltiples problemáticas de índole social, económica, política, institucional, legal y de gobernabilidad. Este contexto constituye un desafío para la gestión del patrimonio cultural y debe ser contemplado por las acciones y planificaciones de los GAD.

A su vez, en el contexto de un nuevo escenario jurídico nacional la Constitución estipula claros lineamientos de descentralización de las estructuras político-administrativas, transfiriendo competencias y atribuciones desde el Gobierno

Santiago 136, 2015

Nacional hacia los gobiernos locales. Por tanto, resulta imprescindible que los municipios desarrollen capacidades institucionales que los faculten a interactuar dentro de la complejidad de las relaciones territoriales. El desafío implicará una diversificación y especialización de la agenda local sustentada en una sólida configuración institucional, liderada por equipos técnicos solventes, capaces de dirigir las complejas problemáticas inherentes al desarrollo. Por tanto, tales contextos socio-económicos, institucionales, de gobernabilidad y participación, jurídicos y financieros configuran los principales desafíos para la gestión del patrimonio cultural.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F.; AGHÓN, G.; CORTÉS. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago de Cuba: CEPAL/GTZ, 2001.

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

BOISIER, S. "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual". En: Mattos y R. Jordán (comps.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

BORJAS, J. Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. Santiago de Chile: FLACSO-CLACSO, 1987.

CARABALLO, C. “El patrimonio cultural y los nuevos criterios de intervención. La participación de los actores sociales”. *Palapa*. 2010, vol. 3.

DE MATTOS, C. “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”. *Nuevas Sociedad*, 1989, no. 104, noviembre– diciembre.

ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Edición actualizada. Corporación de Estudios y Publicaciones, octubre 2010.

LÓPEZ LARA, A. “Introducción a la gestión del patrimonio cultural en ciudades del Ecuador”. 2010, vol. 1, junio. Documento de gestión en ciudades patrimoniales.

MEJÍA, F. “La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia”. Tesis para optar al grado de Maestro en Ciencias Sociales. FLACSO, México, 2002.

MEJÍA, J. “¿Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América Latina”. *Pensar Iberoamérica Revista de Cultura*. 2004, no. 7, septiembre-diciembre.
<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm>.

ZAMORA, F. “La gestión del patrimonio cultural en España”. *Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*, 2002.
www.gestioncultural.org/gc/es/pdf/BGC.