



**Las nuevas formas
de gestión de
los Gobiernos
Autónomos
Descentralizados en
el sector cultural**

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 con la protección, valoración y difusión del patrimonio cultural se busca poner en marcha instrumentos de gestión articulados a las dinámicas de desarrollo. 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. De ahí que tales contextos socio-económicos, institucionales, de gobernabilidad y participación, jurídicos y financieros configuran los principales desafíos para la gestión del patrimonio cultural.

PALABRAS CLAVES: descentralización, patrimonio cultural, gestión cultural, participación ciudadana.

ABSTRACT

In Latin America the new decentralization policies in the forms of government pose challenges in institutional processes and management practices. In the context of Ecuador meets a constitutional mandate expressed in the reformulation of the powers of the municipal Government Autonomous Decentralized. Consistent with the protection, appreciation and dissemination of cultural heritage seeks to launch management tools articulated development dynamics. Therefore, the exercise of autonomy and decentralization will be governed by the principles of solidarity, subsidiarity, inter-territorial equity, inclusion and civic participation. Hence such socio-economic, institutional, governance and participation, financial and legal contexts constitute the main challenges for the management of cultural heritage.

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

 **CARLOS LEONEL ESCUDERO SÁNCHEZ**
 Universidad Nacional de Loja
 escuderos0968@hotmail.com

ARTÍCULO PRESENTADO PARA REVISIÓN: 20 DE AGOSTO DE 2014
 ARTÍCULO ACEPTADO PARA PUBLICACIÓN: 26 DE SEPTIEMBRE DE 2014

INTRODUCCIÓN

El valor que le da 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.

Este hecho ha generado que en América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos 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 el discurso gubernamental acerca de 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 permite poner fin al centralismo decisorio.

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.

De ahí que 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 del Ecuador 2008, manifiesta entre los elementos constitutivos del Estado en su capítulo primero como principios fundamentales, *“Art.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”*.⁽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 se establece como principios generales:

Art.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.⁽²⁾

Art. 239.- 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.⁽³⁾

Art.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.⁽⁴⁾

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.⁽⁵⁾ *En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.*⁽⁶⁾

Por otra parte, en el capítulo quinto de la Constitución en lo que corresponde a recursos

económicos: *Art. 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”*.⁽⁷⁾

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: i) enmarcarse en las orientaciones de desarrollo endógeno planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir; ii) otorgar un marco de protección jurídica y normativa a las nuevas categorías de patrimonio, con particular énfasis en el patrimonio inmaterial; iii) incorporar instancias de participación y veeduría ciudadana en la gestión del patrimonio; iv) fomentar un sistema robusto de incentivos y sanciones para la conservación patrimonial y, v) 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, 2010). De esta

forma las relaciones 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. El 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). 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). 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: i) el conocimiento e identificación del patrimonio, comprendiendo su naturaleza, valores y constitución; ii) la conservación y protección del patrimonio, sustentadas en acciones y estrategias técnicas y, iii) el uso y la transmisión de valores, que implican establecer relaciones de uso entre el patrimonio y la población, sin que éstas vayan en detrimento de la cultura, contemplando el valor simbólico que éste tiene para una comunidad.

1. Corporación de Estudios y Publicaciones. Constitución de la República del Ecuador. Edición Actualizada Octubre 2010.

2. *Ibidem*.

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*.

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 y la 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 obligatoriedad de la mayoría de 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 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 económica que atribuye a los gobiernos municipales las facultades de preservar, conservar y difundir el patrimonio cultural del cantón.⁸

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, encaminado a 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. La nueva Constitución de la República del Ecuador en 2008, del Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda del Consejo Sectorial de Política de Patrimonio incorpora el 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 conlleva 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 Art. 55 del COOTAD se establece entre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales las 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, 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 Art. 144 se dice que:

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 los espacios públicos para estos fines. Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado en todas sus expresiones tangibles e intangibles.

Por ello, en el marco jurídico se asigna a los GAD competencias que abarcarán el conjunto de acciones que permitan su conservación y su

8. Ley del COOTAD, foja 8, en <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/>. En línea: 4 de junio de 2010.



sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa. Esto permite que a nivel de los gobiernos municipales y distritales el proceso de preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas puedan ser delegados a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades. De ahí que las comunidades participan en la puesta en valor del patrimonio de manera responsable y en consecuencia con los derechos culturales.

En tal sentido, 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.

Por tanto, en la actualidad la gestión del patrimonio cultural define su accionar en los escenarios de la gestión de las municipalidades marcados por inequidades sociales y atravesados por múltiples problemáticas de índole social, económica, política, institucional, legal y de gobernabilidad. Este contexto constituye una serie de desafíos para la gestión del patrimonio cultural y que debe ser contemplado por las acciones y planificaciones de los GAD. A su vez en el contexto de un nuevo escenario jurídico nacional en que la Constitución estipula claros lineamientos de descentralización de las estructuras político-administrativas, transfiriendo competencias y atribuciones desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales, resulta imprescindible que los municipios desarrollen capacidades institucionales que los faculte 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.

CONCLUSIONES

Las nuevas formas de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el sector cultural constituyen un escenario de oportunidades para el desarrollo territorial, en tanto exista una puesta en valor del patrimonio cultural a nivel local con participación de las estructuras políticas y los estratos sociales. La valorización y aprovechamiento de las potencialidades culturales de los territorios definirá las prácticas de gestión a nivel provincial y municipal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que la

eficacia de la gestión gubernamental con respecto a la preservación y la conservación del patrimonio cultural es resultado de la aplicación de políticas inclusivas, participativas y de equidad social. Por tanto, la puesta en valor del patrimonio se sustenta en la participación ciudadana y su articulación con gobiernos, ciudadanía e instituciones encargadas de su salvaguardia. ♦

11

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ♦ Alburquerque, E., G. Aghón y P. Cortés (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ
- ♦ Ballart, J. y Tresserras, J.J. (2001). *Gestión del patrimonio cultural*, Ariel (Barcelona). *Antrop.* G/3113; *Arq.* 6325
- ♦ Boisier, S. (1990). "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual". Alburquerque, E., C. de Mattos y R. Jordán (comps), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- ♦ Borja, J. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: FLACSO-CLACSO
- ♦ Caraballo, C. (2010). *El patrimonio cultural y los nuevos criterios de intervención. La participación de los actores sociales*, en: *Palapa*, Vol. 3, Núm. 1, pp. 41-49, enero-junio de 2008, en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/948/94811212006.pdf>. En línea: 20 de junio de 2010.
- ♦ De Mattos, C. (1989) *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*. *Nuevas Sociedad*, N° 104, noviembre – diciembre.
- ♦ López Lara, A. (2010). *Introducción a la gestión del patrimonio cultural en ciudades del Ecuador, documento de gestión en ciudades patrimoniales Vol 1*. junio 2010.
- ♦ Mejía, F. (2002). *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.
- ♦ Mejía, J. (2004). *¿Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América Latina en Pensar Iberoamérica Revista de Cultura N° 7* septiembre-diciembre 2004. OEI. Revista electrónica.
- ♦ <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm>
- ♦ Zamora, F. (2002). *La gestión del patrimonio cultural en España* Publicado en: *Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*, en: www.gestioncultural.org/gc/es/pdf/BGC

