



Impacto del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural del Ecuador: análisis costo-beneficio

Impact of the Emergency Decree on the Cultural Heritage of Ecuador: Cost benefit analysis

Amaranta Cortés Aguirre

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
amarantha25@outlook.es

María del Cisne Aguirre Ullauri

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

Christian Contreras-Escandón

Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Resumen

El artículo analiza el Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural del Ecuador (2008), en el periodo de implementación, bajo el enfoque secuencial de análisis de políticas públicas propuesto por André-Noel Roth Deubel considerando los siguientes criterios; (1) Definición del problema, (2) Formulación de soluciones, (3) Toma de decisiones, (4) Implementación y (5) Evaluación. Se identifica la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del decreto, el análisis de costo-beneficio, la cuantificación y valorización de los resultados, el impacto social y desarrollo económico alcanzado, determinando que su implementación erradicó gran parte de la problemática patrimonial, más no alcanzó el horizonte proyectado y vislumbra dificultades constantes.

Palabras clave: Decreto de Emergencia, instrumentos jurídicos de gestión, patrimonio cultural, enfoque de etapas políticas, políticas públicas.

Abstract

The article analyses the Decree of Emergency of the Cultural Patrimony of Ecuador, in the implementation period, under the sequential approach of analysis of public policies (policy stages approach) arranged by André-Noel Roth Deubel considering the following criteria; (1) Definition of the problem, (2) Formulation of solutions, (3) Decision making, (4) Implementation and (5) Evaluation. The efficiency, efficacy and sustainability of the decree were identified, the cost-benefit analysis, the quantification and valorization of the results, the social impact and economic development achieved, determining that the implementation of the decree eradicated a large part of the patrimonial problem, but it was not it reached the projected horizon.

Keywords: cultural heritage, Emergency Decree, legal management instrument, policy stages approach, public policies.

Documento recibido el 10 de marzo de 2019 y aceptado el 25 de octubre de 2019.

Cómo citar: Cortés Aguirre, A., Aguirre Ullauri, M. y Contreras-Escandón, C. (2019). Impacto del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural del Ecuador: análisis costo-beneficio. *Revista de Urbanismo*, 41, 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.52492>

Introducción

El Ecuador posee veintisiete etnias, doce lenguas ancestrales y cerca de tres millones de recursos culturales, tangibles e intangibles, siendo dos millones de los mismos de carácter patrimonial (PPRPC, 2007), es denominado como un país multiétnico, pluricultural y diverso, con una densidad de doce bienes culturales por km², recursos que forman parte de una identidad posicionada en la población. Hasta el año 2008, estos han sido manejados con una perspectiva caracterizada por un bajo nivel de reconocimiento, empoderamiento y gestión por la ciudadanía y el gobierno, en relación a la posibilidad de fortalecer el desarrollo integral de la nación. Este argumento ha traído consigo algunas problemáticas socio-espaciales, como la pérdida paulatina de identidad cultural, condiciones inapropiadas de vida en sectores patrimoniales, y sobre todo la actuación aislada de los propietarios de bienes, frente a la hipótesis de una imposición perjudicial o negativa. Es decir, poseer un bien patrimonial es una carga económica y social (Godoy, 2008).

Frente a esta situación la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), previa disposición de recursos para accionar procesos que se plantearon en el Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural¹ (PPRPC (2007); desarrolló un diagnóstico del estado del patrimonio y de las capacidades, técnicas, económicas y operativas para la gestión, con el fin de determinar la vulnerabilidad de los bienes ante la mercantilización, homogenización cultural, fenómenos naturales y antrópicos; y la desinformación, que se ven directamente influenciadas por falta de procesos judiciales que legitimen a las instituciones involucradas, por la ausencia de normas que regulen el manejo adecuado del patrimonio, y la limitada presencia de especialistas.

A partir de este análisis el Gobierno Ecuatoriano se vio obligado a actuar de forma inmediata, para evitar la pérdida irreversible del patrimonio, por ello se destinaron U\$D43.000.000 para ejecutar la campaña de salvamento de los acervos patrimoniales, la misma que tuvo vigencia durante dos años. Este proceso se enfocó en la

restauración, conservación y preservación de bienes inmuebles, muebles y arqueológicos, a través de una relación Estado–sociedad (Migdal, 2004).

El presente artículo analiza el impacto del decreto para determinar la eficacia de la implementación de esta política pública (PP) emergente. Esta valoración tiene como finalidad elucidar el aprendizaje social de los métodos que reconoce el Estado, sobre patrimonio, para enfrentar los desafíos sociales, políticos y económicos que impone el desarrollo, siendo una de las problemáticas más controversiales, los escasos recursos y la desigualdad de oportunidades. Se identifica la aplicación y el cumplimiento de los procesos descritos en las fases de la PP como son: (1) la influencia de la disposición en el manejo de bienes patrimoniales a partir de su caducidad y (2) determinar las falencias generadas en el periodo de implementación y años posteriores, para distinguir los planteamientos y acciones que erraron en el transcurso de la PP emergente y las consecuencias económicas y sociales que resultan de tales decisiones.

Marco teórico

Patrimonio Cultural

El término patrimonio cultural (PC) desde su origen en el siglo XVIII hasta la actualidad ha evolucionado, tomando enfoques distintos, ha ampliado la visión sobre el componente cultural como un derecho constitutivo humano (Mejía, 2014). El PC reconoce a un conjunto de bienes materiales e inmateriales que pertenecen a un grupo y tiempo determinado, y representan un valor significativo para la historia de una sociedad (Martínez, 2016). En un principio el vocablo involucraba únicamente a los bienes artísticos, evidentemente el segmento consideraba exclusivamente a un solo componente de las formas de vida colectiva, pero el PC es mucho más que solo arte; compromete asumir varias dinámicas socio espaciales, costumbres, creencias, prácticas ancestrales, entre otros (MCP, 2012). A razón de esto, en el siglo XX la conceptualización del término intenta ampliar su enfoque y se considera al PC como compuesto por sucesos intangibles que proporcionan identidad a una población (Mejía, 2014).

¹ El patrimonio como base material y espiritual del buen vivir, sustenta la implementación del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural del

Ecuador que plantea el salvamento y conservación de bienes patrimoniales muebles, inmuebles, documentales y arqueológicos.

Los cuerpos normativos que progresivamente se crearon, alrededor del PC, han apoyado la gestión, manejo y conservación de los bienes que involucra. Por ende, la Carta de Atenas en 1931, documento internacional, busca la protección del patrimonio histórico, artístico, científico y arqueológico; en 1954 aparece la Convención de Haya y, en 1972 la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. En estas colisiones se mantiene la ideología de la Carta de Atenas con cambios insignificantes. La Organización de las Naciones Unidas en 1948 publica la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, a través del Art. 27 promueve la libertad de crear, fomentar y disfrutar la vida cultural de una comunidad, y con ello la defensa de los derechos culturales (Mesinas, 2016). En 1982 la Declaración de Políticas Culturales de México incorpora principios reguladores concisos, inclusivos que engloban de manera integral la definición de PC, proponiendo como aquello que da identidad a una comunidad y se construye de manera dinámica a través del tiempo (Mejía, 2014). Consiguientemente, en el siglo XXI surgen nuevas categorías para el entendimiento del PC, donde se incluyen el paisaje cultural, paisaje urbano histórico, espacio cultural, patrimonio industrial, patrimonio moderno y otras.

En el contexto ecuatoriano se manifiestan los instrumentos, procesos y estructuras creadas bajo el paraguas internacional anteriormente descrito. El primer discurso público que manifestó la necesidad de proteger el PC fue expuesto por Eugenio Espejo en la Real Audiencia de Quito en el siglo XVIII. Este acontecimiento marcó un interés particular en el Estado, mismo que operó desde el año 1860, sin embargo, no se gestaron proyectos que permitan para alcanzar el objetivo planteado. Es solo hasta 1872, cuando el presidente Gabriel García Moreno funda la Escuela de Bellas Artes en Quito con la finalidad de realizar estudios de arqueología, prehistoria y antropología; y se evidencia una primera aproximación. Ya en 1890, Monseñor Federico González Suárez manifiesta que en el país existía un mínimo interés por apreciar el PC, a raíz de lo cual con otros personajes funda la Academia Nacional de Historia (Kennedy, 2008). Esta entidad, en la búsqueda de actividades de salvaguarda, incentivó el desarrollo de los primeros inventarios de bienes a través de la investigación documental y el análisis crítico.

En 1911, el presidente Emilio Estrada promulgó el primer decreto que prohibía la exportación de bienes sin el permiso del Estado, mismo que fue modificado en 1916 por su homólogo Alfredo Baquerizo Moreno, y se prohibiendo en absoluto la exportación de bienes. En consecuencia, en 1937 el país realiza un acuerdo con la Santa Sede denominado *Modus Vivendi*, el cual motivaba la conformación de una comisión que se encargue de la conservación de obras religiosas y elementos que las componen; este artificio legal disminuyó la problemática que asechaba a los elementos patrimoniales en general, a pesar de ello, el resultado no fue satisfactorio debido a que no se vinculó una metodología práctica y real (Kennedy, 2008).

Hasta el momento la preocupación era sobre bienes muebles e inmuebles, y es hasta 1940 que se aborda el tema desde el área urbano-arquitectónica. Debido al desarrollo de los planes de ordenamiento urbano, necesarios para guiar el acelerado crecimiento de las ciudades, se reconoce este potencial como amenaza significativa para el patrimonio construido. En 1945, según la primera Ley de Protección del Patrimonio Artístico propuesta por Benjamín Carrión y otros pensadores, la Casa de la Cultura toma el mando de la Comisión del *Modus Vivendi*, en la presidencia de José María Velasco Ibarra. Desde entonces esta ley posiciona el término PC con fuerza desde el Estado (MCP, 2012), que a través de múltiples acciones normativas, legales y efectivas de intervención busca la gestión integral dentro de una compleja diversidad tipológica, siempre que se constituyan como parte de la identidad y memoria colectiva.

Instrumentos jurídicos de gestión

La situación del PC del Ecuador hacia 2008 era deficiente, se limitaba a analizar el estado de destrucción total o parcial de los bienes, mas no acciones de protección o recuperación (SENPLADES, 2008). Evidentemente el legado arquitectónico se veía alterado en conjunto con los bienes muebles, patrimonio documental y artístico, por la falta del elemento docto que norme y dirija la protección, conservación y registro de los acervos patrimoniales (Godoy, 2008). Sin embargo, este panorama no tiene reporte ceñido a dicho momento; largo es el proceso histórico hasta definir el actual estado de la tutela del PC.

Desde 1830 hasta hoy han existido diversos instrumentos jurídicos sobre cultura y patrimonio; las diversas constituciones políticas (1835, 1945, 1946, 1967, 1978, 1998 y 2008) muestran la evolución en su comprensión y amplitud en reconocer las diversas manifestaciones y realidades históricas del Ecuador. De manera particular no es sino hasta 1945 con la Ley de Patrimonio Artístico que se establece la protección para los objetos arqueológicos, construcciones prehispánicas, objetos de arte, construcciones y monumentos coloniales, es decir aquello que en estricto sentido se ajuste al sentido de lo artístico y/o histórico. En 1973 con la emisión de la Ley Nacional de Cultura del Ecuador se mejoró la estructura administrativa organizada por su precesora, empero no es hasta 1978 y 1979 que la creación del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) y la creación de la Ley de Patrimonio Cultural, cuando el verdadero y efectivo camino de la gestión del patrimonio inicia, y no es hasta 1984 cuando se reglamenta a través del Decreto Ejecutivo 2733 (Mejía, 2014, p. 18).

En lo posterior el paso sucesivo entre la Ley de Cultura (2004) y la Ley Orgánica de Cultura (2016), han incluido la creación de herramientas para la inversión en el PC; tal es el caso del Fondo Nacional de la Cultura (Foncultura), así como el ABACO o SIFCE para la gestión de inventarios, catálogos e información asociada, que se enmarcan en el Decreto Ejecutivo No. 816, único en su especie en el Ecuador.

El desarrollo histórico jurídico, normativo y legal se ha visto complementado por instituciones públicas que, desde el siglo XIX han contribuido a operativizarlas, más que apoyar la formación artístico cultural como hasta entonces; durante el siglo XX, adquieren especial desarrollo a nivel estatal. Se incorporan además de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional de Historia, el Consejo Nacional de Cultura, a partir de 2007 el Ministerio de Cultura y en 2013 el Ministerio de Cultura y Patrimonio; ambos con autonomía para la creación de planes, programas y proyectos de inversión. Sus principales aportes se limitan a los planes de fortalecimiento institucional en los

diversos gobiernos descentralizados, la actualización progresiva de inventarios, así como la difusión, capacitación y puesta en valor para prevenir el tráfico ilícito, la implementación de la Red de Áreas Arqueológicas y Paleontológicas, la de Museos, de Bibliotecas, de Archivos Históricos Regionales y semejantes (MCP, 2017).

En este contexto, las iniciativas de inversión encuentran en el citado Decreto No. 816 del año 2007, así como el Decreto No. 1004 del año 2016, los dos casos históricos. El primer caso sucita en interés particular del presente estudio y se aborda a detalle en el siguiente apartado; por su parte el segundo refiere al decreto presidencial para la creación del Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) con la finalidad de dar respuesta a las necesidades en la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto (CRRP 2017) del 16 de abril de 2016, así como implementar planes, programas, acciones y PP para la reactivación productiva y de empleo en zonas comprometidas. Para la implementación se considera solo a partir de la variable Sostenibles (1 de 4)¹, que las políticas a implementar no deberán comprometer los ecosistemas, y deberán proteger el patrimonio natural y cultural. La inversión macro del Decreto incluía US\$ 1.369 millones, de los cuales el 2.9% se destinaría concretamente a patrimonio y cultura (CRRP, 2017, p. 30), y toma para su ejecución el Art. 137 del COOTAD (2010). De esta manera, el mero ejercicio de recordar la obligatoriedad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos crea el mayor nivel de riesgo y vulnerabilidad en la conservación de un patrimonio devastado.

Si bien han existido instrumentos jurídicos de gestión del patrimonio acordes a la evolución en su comprensión, la limitada dedicación presupuestaria han limitado tanto su implementación cuanto la conservación efectiva del PC, reportando pérdidas irrecuperables. La Constitución del año 2008 como máximo aporte al reconocimiento del papel del patrimonio y la cultura en la ciudadanía, y

¹ Las características faltantes son 1) Restitutivas, 2) Constructivas y 3) Regulatorias. Las cuatro hacen referencia a las condiciones que las

intervenciones planteadas debían propender para la reconstrucción integral de los territorios afectados por el evento sísmico.

aunque supone vela por los derechos del buen vivir de la nación, la simbiosis entre el hombre, el ambiente sano, libertad de expresión y el desarrollo integral del entorno, no ha sido consecuente en la asignación presupuestaria sostenida para su viabilidad.

El Decreto Ejecutivo No. 816. A raíz de varios actos delictivos como el robo de recurso de carácter patrimonial, en especial el hurto de la Custodia del Museo de las Religiosas Conceptas (Riobamba), perpetrado el 13 de octubre del 2007 (DEPC, 2008), el 21 de diciembre se determina la implementación inmediata del denominado Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural (DEPC), con el propósito de identificar medios y sistemas para el control, uso y planificación de actividades dirigidas a la conservación y preservación del patrimonio nacional (DEPC, 2008). Se sustenta en la Constitución de la República del Ecuador que plantea el manejo de un sistema que articule al territorio, genere identidad y uso dinámico, englobando armónicamente lo espacial, funcional y el equilibrio social (Constitución, 2008, Art.380).

El DEPC se puso en marcha en mayo 2008, dos años más tarde se consiguió recuperar alrededor de cien inmuebles de carácter público caracterizados por un alto grado de deterioro, y significado prominente para el país. Es importante destacar que la cosmovisión del patrimonio cambia rotundamente y busca el trabajo dinámico en lugares que han sido relegados² por no ser declarados Patrimonio de la Humanidad, como el caso del Centro Histórico de Cuenca y Quito (DEPC, 2008), pero cuya recuperación y conservación, representa un segmento de igual interés. Además, el énfasis en accesibilidad, revalorización y uso constante fueron las directrices que encaminaron el proceso, es decir la PP fomentó la recuperación de bienes arquitectónicos que marcaron la historia e influenciaron en el desarrollo socio-espacial (Soja, 1980) de cada comunidad o región.

La estructuración de actividades y procesos de conservación de los bienes culturales según el DEPC, se planteó en cinco instancias simultáneas a lo largo del programa de actuación, y a través de la dirección de la Unidad de Gestión de Emergencia; en el año 2009 la actividad se respalda por técnicos del INPC (DEPC, 2008). La primera etapa fue la *Colocación de seguridad electrónica - cámaras, sensores y alarmas* - (Figura 1), que planificó la instalación de 300 kits de seguridad en las tres regiones del país. El factor de selección de los contenedores se sustentó en el valor patrimonial, artístico, histórico y cultural.

El sistema de seguridad se compone del *Sistema de Alarma de Instrucción*, que funciona por tres zonas: (1) zona temporizada para áreas de ingreso y salida, (2) zona instantánea para espacios que requieran detección inmediata, y (3) la zona para espacio de pánico en funcionamiento las veinte y cuatro horas; además, se implementaron sistemas de alarma de detección de incendios y sistemas de grabación y video vigilancia, mecanismos compuestos por cámaras, monitores y videograbadoras. Otro de los procesos son las *Obras de consolidación arquitectónica, acciones de rescate y preservación* (Figura 1), fundamentadas en la conservación, ya que gran parte de los bienes inmuebles son susceptibles o vulnerables al riesgo de destrucción por agentes internos y externos del entorno. Así, se planteó la intervención de 100 inmuebles, pero únicamente se realizaron actividades en 70 de carácter público seleccionados de manera puntual (Tabla 1). El alcance de las intervenciones llegó a sitios hasta entonces olvidados, donde la esencia del patrimonio no era reconocida, mucho menos valorada. El enfoque de esta acción se fundamentó en la rehabilitación de bienes, para generar condiciones y entornos de interacción y uso permanente por parte de la población.

5

² Ciudades poseedoras de bienes patrimoniales con alto potencial que no han sido consideradas por instancia gubernamental alguna.

Tabla 1

Modelo de matriz utilizada por los técnicos del INPC y la Unidad de Gestión del Patrimonio para seleccionar los bienes de urgente intervención

UNESCO	Reconocimiento			Ninguno	Riesgos		
	Nacional	Local	Otros		Naturaleza	Materiales intrínsecos	Antrópicos
10	8	5	3	1	10	5	10
Internacional	Institucional	Comunidad			Fallas Geológicas	Envejecimiento de material	Robo/ huaquerismo
					Hidrología inundaciones	Fragilidad	Descuido /falta de mantenimiento
					Sismicidad	Tecnología	Vandalismo
					Fenómenos climáticos	Calidad de material	Incendio
					Vulcanismo		Mala intervención
							Contaminación
Solido	Conservación		Régimen uso		Grado de percepción		
	A reparar	Ruinoso	Privado	Uso público	Alterado	Parcial	Preservado
1	5	10	3	10	1	5	10

Fuente: Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, en base a Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural, 2008

En el mismo periodo se ejecutó la *Campaña nacional de fumigación (Figura 1)*, actividad con el fin de auxiliar y rescatar los bienes culturales materiales, en especial los documentales, que por factores de vulnerabilidad climática y microorganismos, están permanentemente sujetos a desaparición total o parcial. Tal actividad, tomó

en consideración tres niveles operativos, gases inertes, radiaciones y uso de tóxicos, los cuales fueron trabajados por técnicos especialistas. La validez de estos métodos no fue destacada por el grado de deterioro de los bienes, sin embargo el uso de tóxicos se convirtió en una alternativa al ser un procedimiento económico, factible de ejecutar de forma directa y en grandes masas (DEPC, 2008).

DECRETO DE EMERGENCIA DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL ECUADOR

ACTIVIDADES PRINCIPALES



ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL DECRETO DE EMERGENCIA DEL PATRIMONIO CULTURAL



Figura 1. Actividades y estrategias de gestión. Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre en base a Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural, 2008 .

Como cuarto proceso, los *Convenios para la sostenibilidad* (Figura 1) fueron fundamentales para el cumplimiento del objetivo central del DEPC, debido a que la relación Estado-sociedad debía marcarse de tal manera que, la sociedad y las instituciones no gubernamentales estén involucradas con el rescate, conservación y difusión del PC. A razón de esto los Convenios de Cooperación, garantizarían la sustentabilidad económica de los proyectos de intervención. También permitiría que propietarios se responsabilicen de sus inmuebles, dándole valor de reutilización y promoción social. Las directrices que toma esta etapa se fundamentan en el beneficio común; es decir tanto personas naturales y no naturales en cada región del país serían beneficiarias de las

potencialidades de desarrollo del patrimonio. Convenios se realizaron con propietarios, autoridades parroquiales, cantonales y nacionales, además de congregaciones religiosas (Contreras, 2018). También se incorpora a la Policía del Patrimonio Cultural (Figura 1). En el 2008 gracias al Ministerio Coordinador del Patrimonio y de Gobierno, el Ministerio Público, la Policía Nacional y el INPC, se efectuó un convenio para priorizar el resguardo de los bienes y las acciones a ejecutar en caso de actos delictivos. A partir de esto, la Policía del Patrimonio incluye policías entrenados cognitivamente y físicamente para la protección inmediata de los recursos culturales (DEPC, 2008). Su finalidad es limitar el expolio, mismo que no reportaba en el país contexto legal asociado.

El Decreto solventó a través del Programa de Emergencia de Patrimonio Cultural (PEPC) las intervenciones de emergencia mencionadas ([Figura 1](#)) en los bienes más deteriorados; siendo protegidos y conservados en un lapso de 10 años, el 25% de los casos diagnosticados. También se generó el Sistema Nacional de Gestión de Bienes Culturales, que integra el inventario nacional de los bienes, a través de una plataforma informática creada por el Banco Central del Ecuador, identificada como ABACO; actualmente se denomina Sistema de Información del Patrimonio Cultural Ecuatoriano (SIPCE)³ y está a cargo del Instituto Nacional de Patrimonio del Ecuador (INPC, 2011b). Como complemento se programan campañas de concientización

(Calpi, 2013) en temas puntuales que analicen el valor que tiene el patrimonio para garantizar la permanencia (PPRPC, 2007), todas forman parte de la primera fase del accionamiento de la PP, por ende asumen un presupuesto efectivo.

Con la creación del Sistema Nacional de Gestión Bienes Culturales y Patrimoniales a más de proponerse fortalecer, conservar y proteger el legado histórico, bienes inmuebles, muebles, documentales, arqueológicos e inmateriales, se generaron ocho mil plazas de trabajo, cinco mil empleos directos y tres mil indirectos, incentivando varios segmentos económicos (PPRPC, 2007) ([Tabla 2](#)).

Tabla 2

Empleos generados: Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural

Años	Directos	Indirectos	Total
Decreto de emergencia 2008-2010	5000	8000	13000
2011	400	2400	2800
2012	901	5319	6220
Total	6301	15719	22020

Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre, en base al Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural de Ecuador, 2012.

Los aportes de la Unidad de Gestión de Patrimonio Cultural junto con el Ministerio de Cultura, antes Ministerio Coordinador del Patrimonio, y el INPC, no satisfacían las políticas de actuación, limitando la garantía del planteamiento de proyectos y la ejecución en plazos reales. En consecuencia, en el año 2010 se crea la Unidad Técnica de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural, que se articula con la finalidad de manejar los del área patrimonial (PPRPC, 2007). Esta entidad posiciona al patrimonio dentro de las herramientas oficiales que buscan el desarrollo territorial (COOTAD, 2010).

A partir del 13 de diciembre de 2011 el Ecuador a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinan US\$ 37,8 millones para potencializar la actualización del PPRP con la finalidad de atender de manera permanente la conservación, conciencia y cuidado determinando un impacto social y económico a largo y mediano plazo (PPRPC, 2007). La proyección del PPRP tuvo plazo de ocho años (2010–2017) e inversión estimada de US\$ 104.203.635,98 provenientes de otros créditos internacionales y recursos fiscales. Este programa manifiesta cuatro objetivos específicos, (1) El fortalecimiento del registro y sistematización de los Bienes Culturales y Patrimoniales (BCP), (2) La realización de Proyectos demostrativos y emergentes de

³ El Sistema tiene connotación de carácter conceptual importante, ya que no se trata únicamente de organizar la información en un sistema informático de gran capacidad y alcance, sino que es una herramienta para la gestión del patrimonio material e inmaterial a nivel nacional; permite contar con la información georreferenciada para visibilizarla de manera objetiva en los planes de ordenamiento territorial, que deben

desarrollar los gobiernos autónomos descentralizados en el marco del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización –COOTAD–.

recuperación patrimonial a replicar, (3) La ejecución de Modelos de gestión sustentables a replicar y el (4) Fortalecimiento Institucional de las entidades relacionadas a la conservación y salvaguarda del PC (PPRPC, 2007).

A través del SIPCE, se puede identificar el progreso de la ejecución del PPRP durante el Decreto de Emergencia, de tal manera, se determina que para el 2013 en cuanto a bienes inmuebles solo el 1,75% de edificaciones fueron intervenidas en todo el país, mismo que representa el 4% de los recursos patrimoniales (DEPC, 2008) a nivel nacional.

Tabla 3

Dotación de seguridades e Intervenciones de emergencia, en comparación con el Universo estimado de Bienes por intervenir

Tipo de actualización	Universo estimado de bienes – contenedores que requieren actuación	Bienes protegidos intervenidos
Colocación juegos seguridad electrónica	600	300
Intervención refuerzo estructural, restauración	5700	94
Campaña fumigación contenedores, documentos/ bienes madera	4500	360
Intervención, consolidación, restauración o protección de bienes muebles (obras de arte)	20000	300

Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre, en base al Sistema de Información ABACO. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural Ecuador. INPC 2011.

Este ambicioso proyecto plantea el registro y sistematización de 219 mil bienes patrimoniales en un periodo de cinco años, la ejecución de tres proyectos demostrativos con 49 actuaciones, cinco emergentes, además de la implementación de tres modelos de sostenibilidad y Modelos de Gestión de las 49 actuaciones y de cinco emergentes, durante el ciclo de vida del proyecto. Finalmente se plantea el desarrollo del marco normativo para proteger la integridad de los bienes, establecer medidas que orienten su manejo, y definir sanciones administrativas, civiles y/o penales que sean resultado del incumplimiento de lo estipulado por la ley.

Análisis de Políticas Públicas

El Estado moderno (el que se posiciona progresivamente después de la Segunda Guerra Mundial) se formó por un conjunto de organizaciones que distribuyen varios servicios públicos y programas sociales incidiendo en la vida diaria de una población en todos sus niveles, tales acciones, se movilizan con ingentes cantidades de dinero que resultan de los impuestos. El Estado actual va más allá e interviene directamente en las actividades económicas por numerosas vías, a estas actividades se conocen generalmente como políticas públicas (PP) (Pallares, 1988).

A partir de la década de los cincuenta se experimenta en el mundo académico un interés sobre el estudio de las PP, en el marco de las ciencias sociales y especialmente en la ciencia política anglosajona (Hernández, 1999). Actualmente términos como política urbana, política económica, política sanitaria, política educativa y similares forman parte del lenguaje cotidiano en una sociedad (Pallares, 1988) y que exhortan escrutinio académico.

Jorgensen y Mintzberg (1995) equiparan las PP a estrategias emergentes que surgen a partir de un gran número de procesos graduales, colectivos, espontáneos y muchos de ellos planteados sin ni siquiera poder ser administrados. Los autores sugieren que es posible entender las PP bajo los siguientes enfoques:

1. La PP producto de una lógica racional donde el conocimiento precede al acto, bajo esa ruta se puede hacer la distinción de que existe una separación entre política pública y administración de la política, es decir por un lado los políticos fijan la formulación de leyes y reglamentos, y, por otro lado, una burocracia de servidores públicos la aplica, a este modelo se lo conoce como modelo tradicional.
2. La PP bajo la articulación Estado-sociedad, que ha generado una sociedad de organizaciones débilmente acopladas en el que las presiones administrativas desempeñan un papel fundamental. Bajo esta óptica la

producción de PP se deberían ver en el contexto de un espacio organizado.

3. La versión más avanzada de los dos modelos citados se conoce como el sistema de *planeación-programación-presupuestación*, cuyo aporte consistió en un conjunto de técnicas analíticas y de procedimientos denominados *planeación estratégica*, pero que a la final se ha convertido en un mero dispositivo para controlar el gasto.
4. Por otro lado, los autores señalan a las PP que surgen como un proceso incremental y/o político, donde un sin número de formuladores de las políticas reaccionan uno frente a otro por medio de ajustes mutuos, donde pesan más decisiones antes que resultados articulados y son producto de intereses individuales o de grupos de poder los que se legitiman a través de PP.

A partir de los anteriores, Jorgensen & Mintzberg (1995) apuntan ver las PP como estrategias emergentes donde las organizaciones en el proceso de formulación puedan aprender y responder a los resultados de sus propias acciones, es decir tanto los formuladores como los burócratas funcionalizadores de las PP, puedan reconocer la complejidad de las demandas que exigen no solo grados de conocimientos especializados para enfrentar las problemáticas sino también exigidos en operaciones más vastas y en condiciones geográficas diferenciales. Dentro de este entramado la necesidad de respuestas emergentes ha ido en aumento, superando la lógica de que es posible controlar los procesos desde un solo centro.

En el ejercicio académico latinoamericano, Velásquez (2009, p156) analiza las definiciones existentes sobre PP en la bibliografía especializada y plantea la siguiente definición:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

De igual manera para Hernández (1999) las PP son:

[...] el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental (no obstante, la participación de otros actores sociales), pero que las decisiones de

no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados. (p. 84)

En función de la revisión anterior se considera al Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural (2008) como el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título del gobierno en un contexto específico con la presencia de otros actores, define decisiones, considera objetivos, recursos y busca producir resultados.

Al caso de estudio (DEPC) se considera bajo el marco de análisis propuesto por Lasswell (1956), implementado por Jones (1970) y difundido actualmente por Roth (2009); que parte de la perspectiva denominada *policy stages approach*, que plantea desagregar el proceso de producción de una PP en una secuencia de etapas funcional y temporalmente separados (Hernández, 1999; Howlett, Ramesh M., & Perl Anthony, 2009; Schlager & Sabatier, 1999), en este sentido, se considera analizar cinco contenidos: (1) Definición del problema del decreto, (2) Formulación de soluciones que plantea el decreto, (3) Toma de decisiones, (4) Implementación y (5) Evaluación. Esta propuesta no solo facilita la comprensión del proceso de producción del decreto, sino permite elaborar observaciones específicas y analizar el papel de actores involucrados en la problemática que pretende atender.

Metodología

La metodología de esta investigación se sustentó en técnicas bibliográficas sobre PP, que permitió una definición teórica, así como la de un marco de análisis que permita abordar el Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural movilizad por el Estado, también se revisaron noticias de periódico y publicaciones en la red de alcance nacional, vinculadas al momento de implementación del decreto.

Para el análisis del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural desde su implementación hasta la situación actual, se manejó el enfoque secuencial de análisis de PP propuesto por Lasswell (1956), implementado por Jones (1970) y difundido actualmente por Roth (2009); en este sentido, se identifican y analizan cinco etapas: (1) *Definición del problema*, (2) *Formulación de soluciones*, (3) *Toma de decisiones*, (4) *Implementación* y (5) *Evaluación*. La fase de evaluación vela por el

apropiado funcionamiento de las políticas y programas gubernamentales, de tal forma que controla los abusos y malas prácticas; el proceso no es únicamente un ejercicio técnico, tras este existe un marco de referencia, un punto de vista, un propósito, que son previos a las decisiones técnicas y a la rigurosidad metodológica, a razón de esto se determinó que el tipo de evaluación es *ex-post* incluyendo un análisis de costo-beneficios.

Resultados

Según el enfoque secuencial descrito en la evaluación de los resultados y las fases asociadas se determina que:

Desde la Definición del problema. El poco interés en materializar el potencial del Patrimonio Cultural fue un limitante para el desarrollo socioeconómico y pluricultural del país. Esta problemática se manifestaba por la ausencia de reconocimiento del universo total de bienes del patrimonio, y la carencia de acciones bajo una PP que garantice la revalorización, reutilización y accesibilidad de los acervos. En esta instancia, en el Ecuador, no se potencializaban adecuadamente las características de los bienes, reteniendo un posible desarrollo efectivo de beneficios sociales y económicos, del PC y sus temas asociados.

En sí, las condiciones de los bienes culturales estaban siendo aprovechadas por un limitado número de personas, a través de actos delictivos que generaban enriquecimiento ilícito, se ponía en riesgo la integridad y valor de los mismos. Además, el legado arquitectónico estaba sujeto a riesgos latentes como los agentes antrópicos, naturales y abandono debido a la fragilidad de las instituciones encargadas del manejo de estos recursos y la falta de objetivos gubernamentales que consoliden su resguardo. Frente a este problema el gobierno toma una posición firme para plantear acciones que contrarresten la pérdida irreversible de la identidad y cultura de la sociedad, con evidente eficacia temporal.

Desde el segmento de Formulación de soluciones. Frente al desamparo de los Bienes Culturales nace el Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural,

sustentado en que los bienes son un eje fundamental para incentivar el desarrollo, la interculturalidad y la democracia (PPRPC, 2007), el cual plantea fases específicas de intervención dependiendo del tipo de bien. En este sentido se plantean procesos como la Colocación de Kits de seguridad, que representaban una inversión significativa, sin embargo, se colige que no era requerida en todos los casos, es decir frente a la función se estima un desperdicio –probable y no priorizado- de recursos que podían ser aplicados en aspectos emergentes de mayor significado.

A partir de la implementación de la PP, el gobierno, crea y mejora sistemas de gestión para el manejo y puesta en valor de los bienes materiales e inmateriales, con el propósito de que las acciones a llevarse a cabo durante la vigencia del Decreto y posterior a él, sean sustentables a través del dinamismo económico que puede generar el uso adecuado de los bienes inmuebles, un capital que se puede reinvertir en la permanencia y uso perdurable de los mismos.

Uno de los problemas que aún se evidencia en el país es la falta de personal técnico con la capacidad de tratar temas de esta temática y magnitud, a razón de esto se puede manifestar que el Gobierno no ha considerado una inversión importante en la preparación académica y capacitación técnica, además, que el interés o inclinación por temas relacionados, no es representativa, pese a que todos los programas dispuestos a partir del decreto están direccionados a la conservación, protección y reutilización de los bienes patrimoniales, con requerimientos puntuales.

En el caso de la Toma de decisiones. El Gobierno planificó la inversión y los beneficios resultantes del accionamiento, por ende, se determinó la factibilidad de la implementación de la PP fuera de su propio escenario de acción. A pesar de dicha planificación previa existieron falencias importantes en la ejecución de diversos procesos planteados dentro de las estrategias, como la restauración de edificaciones patrimoniales sin un contexto de

⁵ Posterior a la implementación de la PP e involucra el análisis de cada etapa que estructura la planificación de la misma.

⁶ El análisis costo-beneficio –ACB- es un método de evaluación que plantea un marco referencial determinando en un tiempo acotado, si el

costo de una acción específica, en este caso intervención, es mayor que los beneficios derivados de la misma; y nos permite determinar si las decisiones políticas son adecuadas o no en términos económicos (Leal, 2010).

reutilización, mismas que requieren soluciones que comprometen una nueva inversión.

Bajo este parámetro el funcionamiento de las directrices de actuación fue válido en el periodo de implementación de las dos fases de la PP, mas no solucionó de forma integral la problemática de los bienes patrimoniales, es decir las medidas planificadas e implementadas no abarcaron la evolución y mejoramiento de las mismas en base a la proyección del tiempo y todas las variables que requiere el tema y la problemática.

Para el caso de la Implementación. El gobierno implementa el Decreto en el año 2008 con vigencia de dos años, en vista de que el plazo fue corto para la ejecución global de un proyecto de tal magnitud, en el año 2010 se plantea la actualización y puesta en marcha del Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural hasta el año 2017.

La implementación de la PP, desde el punto de vista actual, ha fortalecido el empoderamiento del patrimonio dentro de la planificación y gestión pública, ha fomentado el interés de la academia por realizar proyectos de investigación y ha potencializado el desarrollo turístico de varias ciudades del país; aun así, el alcance del proyecto global no ha sido ejecutado en su totalidad por factores políticos, económicos y por la insuficiente gestión; además la intervención planificada entre el 2008 y el 2017, no abarcó el universo total de bienes culturales y patrimoniales que posee el Ecuador, relegando recursos importantes que pueden fortalecer varios aspectos de desarrollo social y económico.

Finalmente, en el segmento de Evaluación, en el Análisis de Oferta y demanda. El proyecto se plantea con el interés de generar beneficios sociales, sin fines de lucro para una población específica. Pese a esta ideología (Soja, 1980), las acciones que ameritan la implementación de la PP trae consigo utilidades financieras vinculadas con la promoción turística, y la demanda potencial se compone de turistas nacionales e internacionales.

Se puede determinar según *La Experiencia Turística en el Ecuador, cifras esenciales del turismo interno y receptor*, análisis realizado por el Ministerio de Turismo del Ecuador en el año 2011, que el estimado de turistas nacionales en el año 2010 fue de 5.060.460 y para el año de 2017, se tiene un aproximado de 7.030.887 de visitantes,

determinando un incremento de 1.970.427 en un periodo de ocho años. En cuanto a los turistas extranjeros, en el 2010, de 1.048.983 de personas, llegan a ser 1.400.205 para el 2017, determinando un crecimiento de 351.222 visitantes. Frente a esta situación se establece que la demanda nacional es considerablemente mayor al turismo internacional.

El número de turistas nacionales y extranjeros que hacen uso de los bienes y servicio de carácter patrimonial se ajustan al 73,8%; siendo este porcentaje el argumento que da validez al enfoque de demanda establecido por la PP. Evidentemente el patrimonio cultural del país representa gran valor para propios y extraños, interés que permite fortalecer el desarrollo económico de determinados sectores productivos.

En cuanto a la oferta, en la primera fase se plantea dotar de seguridad y recatar a los Bienes a través de cinco procesos: (1) Colocación de 300 juegos de seguridad electrónica - cámaras, sensores y alarmas, (2) Obras de consolidación arquitectónica, acciones de rescate y preservación en 100 inmuebles, (3) Campaña nacional de fumigación en 360 bibliotecas, (4) Convenios para la sostenibilidad y (5) la Policía del Patrimonio Cultural. Por su parte, en la segunda fase se considera la intervención en 219.054 bienes culturales, proceso que se dividió en tres etapas de actuación:

- Registro de 219.000 bienes culturales patrimoniales,
- Proyectos demostrativos: 49 actuaciones o intervenciones directas en BCP de carácter inmueble y
- Cinco proyectos emergentes de recuperación patrimonial.

Para lograr dichas metas, el gobierno acude a cuatro universidades públicas con la finalidad de complementar el trabajo del INPC y de la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, dos entidades que son responsables del manejo de los bienes a nivel de país, cabe recalcar que el enfoque del MC era establecer las PP mas no intervenir directamente en campo.

Las dos etapas del proyecto se establecieron con el objetivo de intervenir en sectores olvidados con potencial patrimonial, de manera que se dé viabilidad a las características turísticas de cada Gobierno local, de lo cual se identifica que el número de visitantes en sectores no netamente turísticos incrementó considerablemente a

raíz de la operatividad de los procesos planificados frente a los recursos de cada localidad.

De otro lado, realizando un escrutinio *económico* de los datos generales del programa, que planteó que la generación de recursos se dé a través de las actividades productivas que se vinculan con el uso de entornos patrimoniales. En este sentido, se pretendía que los beneficios cualitativos sean la prioridad ante la ejecución de la PP. Para este fin y para medir los beneficios cuantitativos hipotéticamente se plantean dos variables de estudio, la primera basada en los gastos que generan los visitantes nacionales y extranjeros para acceder al sitio de interés, y la segunda basada, en un método de precios hedónicos. Con estos parámetros el Departamento de Planificación del programa determina la relación costo - beneficio del proyecto definiendo un TIRE de 12,03% y un VANE de US\$ 83.279,64, sin tomar en cuenta la amplia gama de beneficios sociales (PPRPC, 2007) como la revalorización del componente nacional relegado.

Frente a estos resultados, se demostró la factibilidad y la potencialidad económica del proyecto desde la perspectiva del retorno de la inversión pública, en su momento. Actualmente el aspecto económico es un determinante fundamental para que el óptimo desarrollo de un bien patrimonial perdure en el tiempo. Lamentablemente existen intervenciones en inmuebles que no son utilizados, es decir, no están generando ingresos que ayuden a mantenerlo, o en su defecto a más de dichos egresos, posiblemente requerirán acciones periódicas de mantenimiento.

- El programa además manejó una solución que impulse la sostenibilidad de los recursos a través de tres estrategias:

- la generación de convenios con diversas entidades públicas, la obtención de financiamiento externo proyectando una deuda nacional de aproximadamente US\$ 40 millones, y
- el fortalecimiento estratégico de las instituciones encargadas en el manejo de los bienes patrimoniales.

Para el análisis, dentro de este artículo, se consideran dos fases, la primera, la implementación del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural, y la segunda, la actualización del PPRP.

En la primera, el costo total de inversión planteado por el gobierno nacional se aproxima a US\$ 37 millones, los cuales abastecen a cada proceso de intervención. Los procesos de restauración y rehabilitación tuvieron una inversión total de US\$ 19.283.386,39, distribuidos conforme en, sesenta por ciento en la región Sierra, treinta y dos por ciento en la región Costa y ocho por ciento en la región del Oriente; esto representa que las operaciones y procesos que requirieron mayor inversión se dan en la Sierra, con énfasis en las provincias de Azuay y Loja. Los US\$ 17.716 613,61 restantes fueron invertidos en las otras actividades, como las campañas de fumigación y la colocación de los kits de seguridad. Este panorama indica que más de la mitad del presupuesto destinado para la primera etapa de la implementación de la PP se direccionó a la intervención en diversos inmuebles de carácter patrimonial, esto se debe a que la pérdida del legado arquitectónico es irreversible. Con la culminación de esta etapa se definió un monto devengado de US\$ 37.143.140,12.

En la segunda fase el costo total de inversión planteado por el gobierno se aproxima a US\$ 104.203.635,98 ([Tabla 4](#)), de los cuales US\$ 40.000.000 se enmarcan en el monto total de crédito externo con el BID.

Tabla 4

Presupuesto de las actividades del Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural

Componentes/ rubros	Crédito	Recursos fiscales	Total (US\$)
Componente 1. Fortalecer el registro y sistematización de los Bienes Culturales y Patrimoniales (BCP)			
Total costo de actividades (USD)	10.966.840,00	1.814.813,81	12.781.653,81
Componente 2. Realizar Proyectos demostrativos y emergentes de recuperación patrimonial			
Total costo de actividades (USD)	24.183.160,00	56.315.832,08	80.498.992,08
Componente 3. Realizar Modelos de gestión sustentables			
Total costo de actividades (USD)	1.400.000,00	241.438,73	1.641.438,73
Componente 4. Fortalecer Institucionalmente el MCP			
Total costo de actividades (USD)	1.070.000,00	842.551,94	1.912.551,94
Administración del Programa	220.000,00	7.148.999,42	7.368.999,42
TOTAL (USD)	37.840.000,00	66.363.635,98	104.203.635,98

Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre en base a Planificación – Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural del Ecuador.

Es evidente que el logro de la mayoría de actividades dependió totalmente del crédito internacional, debido a que los recursos fiscales del país eran limitados, o incluso mínimos, lo que indica que la eficacia estuvo condicionada a fuentes externas, de flujo y permanencia acotada y definida.

En cuanto al cumplimiento de actividades, en la primera fase del Decreto se puede determinar que las

acciones dispuestas no cumplieron con la meta debido a que se planteó colocar 300 kits de seguridad y fueron instalados el 91%; se planificó la intervención de 100 bienes inmuebles y se intervino el 70%, así como se programó la fumigación de 360 instalaciones de carácter patrimonial siendo el 85% puestas en marcha (Tabla 5). Esta situación evidencia que no se alcanzó el horizonte proyectado, y mantener el ritmo de ambos horizontes es aún más cuestionable.

Tabla 5*Tabla resumen de las intervenciones realizadas durante el Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural*

Región	Provincia	Número de contenedores instalados	%	Intervención de bienes inmuebles	%	Monto invertido	Número de bienes fumigados	%
Sierra	Azuay	35	13	8 Obras, una de ellas de carácter arqueológico	11	2.039.396,87	42	14
	Bolívar	17	6	3 Obras	4	1.282.829,67	16	5
	Cañar	14	5	4 Obras, una de ellas de carácter arqueológico	6	1.238.234,9	12	4
	Carchi	17	6	3 Obras	4	481.523,79	15	5
	Cotopaxi	25	9	4 Obras	6	623.153,35	19	6
	Chimborazo	33	12	8 Obras	11	1.677.792	33	11
	Imbabura	19	7	6 Obras	9	2.377.810	17	6
	Loja	17	6	4 Obras	6	1.063.635,1	35	11
	Pichincha	16	6	1 Obras	1	258.047,21	13	4
Tungurahua	15	5	4 Obras	6	690.929,29	26	8	
Costa	El Oro	12	4	4 Obras	6	485.953,75	18	6
	Esmeraldas	6	2	1 Obras	1	188.299,01	9	3
	Guayas	12	4	4 Obras	6	3.766.610,2	22	7
	Los Ríos	8	3	1 Obras	1	493.176,1	8	3
	Manabí	10	4	7 Obras	10	1.086.457,4	16	5
	Santa Elena	4	1	4 Obras, una de ellas de carácter arqueológico	6	243.683,6	8	3
Oriente	Napo	5	2	3 Obras	4	476.898,11		
	Zamora Chinchipe	2	1	1 Obras	1	808.956,14		
	Morona Santiago	2	1					
	Orellana	2	1					
	Pastaza	2	1					
Sucumbíos	1	0						
Total		274	100	70	100	19.283.386	309	100

Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre, en base a Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural, 2008

La implementación de los contenedores se realizó en las tres regiones del país (*Figura 3.a*), el mayor número de dotaciones corresponde a la Sierra, seguida por la región Costa y finalmente el Oriente, los porcentajes de implementación son 42%, 21% y 25%, respectivamente. La Sierra destaca debido a que el número de espacios

patrimoniales como museos, iglesias, conventos y otros, de alta importancia y representan cuidado minucioso se encuentran emplazados en ella. El 13% de las provincias del Ecuador no ha sido considerado para este proceso por la ausencia, o incluso por el desconocimiento de elementos a proteger.

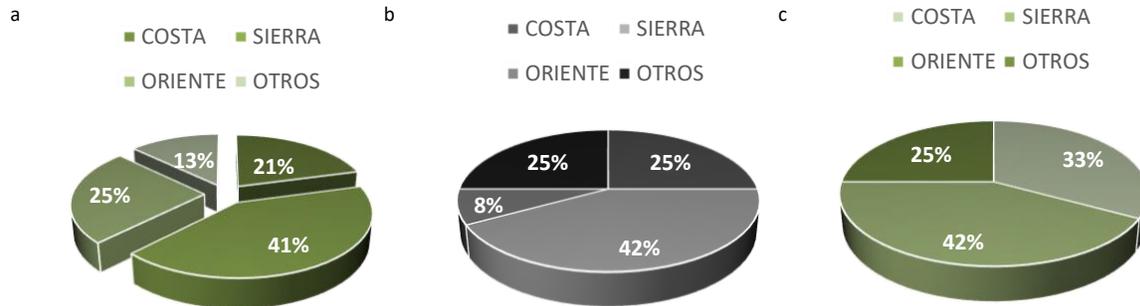


Figura 3. Estadística por Región. Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre en base a Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural, 2008.

Destacan ejemplos representativos de la implementación de kits de seguridad en las tres regiones del Ecuador, el Museo de las Conceptas (Riobamba) e Iglesia de la Merced del Centro Histórico de Quito, en la Sierra; la Casa Rocafuerte (Guayas) y el Museo Eloy Alfaro (Montecristi) en la Costa. Finalmente, la Biblioteca, archivo y Museos Casa de la Cultura Ecuatoriana, Núcleo de Morona Santiago y la Iglesia de Puyo (Pastaza), en el Oriente. En cuanto a las obras de consolidación arquitectónica, acciones de rescate y preservación de igual forma el mayor número de intervenciones a nivel nacional se da en la región Sierra (Figura 3.b), seguido por la región Costa y finalmente el Oriente, los porcentajes de implementación corresponden a 42%, 25% y 8%, respectivamente. El 25% de los bienes de las provincias restantes no han sido intervenidos por la carencia o no reconocimiento de infraestructura patrimonial, y en algunos casos por la falta de gestión pública de las competencias involucradas.

Por otro lado, las campañas de fumigación solventaron 309 prácticas lo que corresponde al 86% de la meta establecida. Los porcentajes de actuación (Figura 3.c) son los siguientes: el 42% en Sierra, el 33% en Costa y porcentaje nulo en el Oriente. La última se debe a que no existían lugares de documentación en riesgo. Al considerar únicamente a los bienes inmuebles, en una situación actual, después del DEPC se puede colegir que a partir del 2010 se encuentran registrados 21.726 bienes inmuebles comprendidos desde la colonia hasta el siglo XXI, sin incluir las 5.000 edificaciones del Centro Histórico de Quito (PPRPC, 2007). En general existe variación en cuanto a la cantidad de bienes inmuebles dentro de cada

región, provincia y ciudad, debido a factores como la utilización de materiales poco resistentes a agentes internos y externos, el enfoque de crecimiento urbano de las ciudades y sobre todo que la base de datos no está culminada (INPC, 2011a); además, existen subgrupos de clasificación determinados de acuerdo a los bienes que tienen características similares, que incluyen: *Inmuebles patrimoniales por ubicación y tenencia; tipología de los inmuebles patrimoniales* donde el 90,6% de bienes corresponden a una arquitectura civil de carácter tradicional, vernáculo y monumental; *Por estilos y períodos históricos en el Ecuador; Por estado de conservación; y Por el uso actual.*

Por otro lado, de las 70 edificaciones intervenidas, que representa el 1,65% de bienes inmuebles, el 50% están relegadas, ya que no se usan las instalaciones, ni se plantea el mantenimiento correspondiente; en esta instancia tanto inmuebles en uso como en desuso, presentan deterioros por este motivo, siendo el decreto una inversión disipada. Así mismo, 2.883 (13%) inmuebles están inventariados, es decir, cuentan con protección legal, mientras que 18.843 (87%) inmuebles, están solamente registrados, es decir los cuerpos legales como la *Ley de Patrimonio Cultural*, no regulan ningún tipo de actividad o intervención en el bien, la protección y conservación del acervo, ya que no se sujeta a ningún marco legal.

En términos generales, el PC inmueble se concentra en la región geográfica de la Sierra con el 87,5 %, sobresaliendo el Azuay con un 23,6% del universo, seguido por Loja 13% (Figura 4), es notorio que en Pichincha (Quito) se encuentra sub-representada.

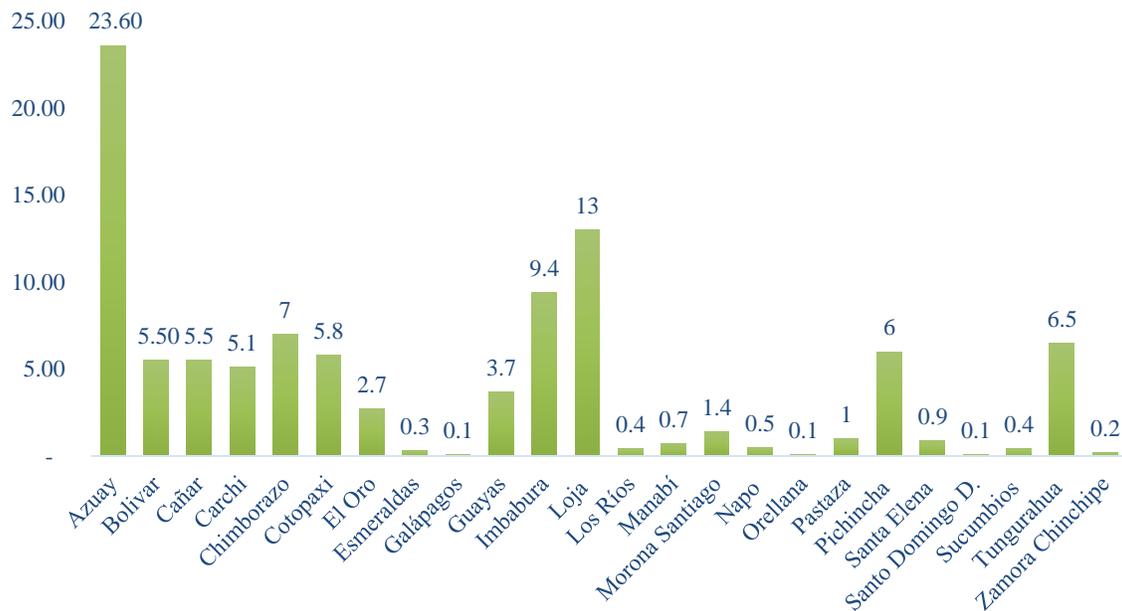


Figura 4. Registro de Inmuebles según la ubicación geográfica. Fuente: Amaranta Andreina Cortés Aguirre, en base a Godoy, 2018.

Finalmente, la *Identificación de impactos*, indica que el enfoque netamente del programa impone un impacto ambiental mínimo, debido a que se basa en la reutilización y readecuación de inmuebles existentes, es decir la metodología de intervención no se compara con la construcción nueva o total de entidades arquitectónicas. El impacto se genera por la sustitución de elementos estructurales en mal estado, que se deterioran por las condiciones naturales, catástrofes, lesiones patológicas y agentes antrópicos.

El impacto social del proyecto se basa en tres criterios específicos; la participación ciudadana, la equidad y la interculturalidad, mismos que se plasman en las diversas actividades proyectadas, con el fin de formar una conciencia de respeto y cuidado en cuanto al manejo de bienes culturales, un hábito que puede ser trasferido de generación en generación para promulgar la permanencia PC del país. Además, el programa generó una fuente de empleo local que dinamizó la economía local, ya que la mano de obra se compuso de personal con conocimientos de construcción ancestral, siendo este argumento a la vez un factor negativo, debido a que las obras se dejaron en manos de personas que no siempre tenían conocimientos

técnicos necesarios para tomar decisiones frente a los inmuebles.

Conclusiones

Sobre la definición del problema. Sin la implementación de la PP la probabilidad de permanencia de los bienes patrimoniales del Ecuador hubiera sido nula, gracias a la misma el patrimonio tangible e intangible se entrevió, no solo en sector gubernamental, sino también en gran parte de la población ecuatoriana, un sentido de pertenencia propicio el cuidado, rescate, y conservación de gran parte de los recursos. La revalorización de un legado histórico permitió que el desarrollo económico se active coyunturalmente sin trastocar los modos productivos ni las dinámicas socioeconómicas locales.

Sobre la formulación de soluciones. Intervenciones planificadas para poner en marca el funcionamiento de una PP, en varios casos devienen en esfuerzos económicos coyunturales y de corto plazo, factor que evidencia que la toma de decisiones se realizó de forma apresurada sin el estudio minucioso de los benéficos y repercusiones frente a cada actividad a realizar, además la intención de sostenibilidad de los planes y programas de intervención en caso de bienes inmuebles se ve limitada frente a las

malas prácticas por ausencia de estudios y personal cualificado.

Se puede determinar que en el Ecuador existe falta de profesionales capaces de asumir temas de investigación, conservación, gestión, y difusión del patrimonio cultural, además del desconocimiento social y cognitivo de la comunidad con respecto a temas relacionados, de tal manera, el potencial del patrimonio se limita. La falta de planificación disminuye la intención de conservar la tradición, cultura y significado.

En el caso de la toma de decisiones. Las decisiones en muchos de los casos fueron ajustadas, pero no suficientes, debido a que la problemática de los recursos patrimoniales, desde la implementación de la PP hasta el periodo actual, no fue solucionada de manera global, ya que no se tomaron en cuenta decisiones con mayor proyección temporal, es decir, dentro de la planificación las medidas de actuación debían actualizarse de manera constante adaptándose al contexto de la realidad temporal, sin considerar su permanencia y mejora.

Sobre la implementación. Gracias al Decreto de Emergencia la percepción de la sociedad cambio radicalmente frente al empoderamiento de la herencia nacional, a partir del mismo nace la intención de involucrarse en situaciones de investigación, práctica y protección en temas relacionados al PC. Funcionalmente, el Decreto garantizó el bienestar de los recursos de carácter patrimonial y su puesta en valor para potencializar las bondades de este. La vigencia fue un periodo crítico, ya que en él se rescató gran parte de bienes perdidos por la falta de mantenimiento, abandono, factores biológicos y antrópicos; este fue el punto de partida, para que el gobierno determine la importancia que presta el tema frente a un posible desarrollo económico a través de la promoción turística o similar; y establezca leyes que validen y regulen el manejo de cada uno de los recursos. A partir de la implementación de la PP se han creado y consolidado las instituciones que trabajan constantemente en la restauración, conservación y protección de bienes culturales, bajo la estructura del Sistema Nacional de Cultura; que incluye dos subsistemas –de Memoria Social y el Patrimonio Cultural y de Artes e Innovación- que aglutinan a más de un centenar de instituciones del ámbito cultural que reciben fondos públicos.

Sobre la evaluación. El enfoque del proyecto no busca acumulación de capital, sino trae consigo importantes beneficios sociales donde la participación de los gobiernos locales es fundamental. A pesar de aquello se procura un desarrollo económico en base a las actividades productivas necesarias para el desenvolvimiento del sector patrimonial, medios necesarios para cubrir la deuda externa que adquirió el país con el BID, misma que fue el eje fundamental para el desarrollo de las actividades propuestas, es decir sin el capital proporcionado, los recursos fiscales del país no hubieran abastecido ni la cuarta parte del proyecto, y con ello los niveles de cumplimiento de objetivos serían significativamente menor a los alcanzados.

El desempeño de las acciones dictadas en el Decreto alcanzó el 80%, pudiéndose definir como exitoso al considerar, además, la magnitud del proyecto. Aun así, a pesar de salvar a muchos inmuebles al borde del colapso, la mayoría quedaron sin uso, debido a que las restauraciones se realizaron en corto tiempo y no permitieron realizar estudios previos, ni modelos de gestión efectivos y a largo plazo, lo cual sigue poniendo en riesgo la permanencia.

Azuay y Pichincha son las provincias que concentran mayor cantidad de edificaciones patrimoniales por el alto índice de densidad poblacional, mas no por extensión territorial. Se debe a que, en las dos, se concentra el patrimonio declarado como patrimonio mundial de la humanidad. Guayaquil una de las ciudades más importantes, extensas y pobladas, no registra cantidad significativa de bienes inmuebles, porque los materiales que componen su arquitectura son más vulnerables al deterioro, y existen numerosos inmuebles patrimoniales que fueron arrasados por históricos incendios.

Para que una PP se ejecute integralmente se considera necesario que los gobiernos locales tengan un sentido de pertenencia y busquen soluciones que respondan a las necesidades y prioridades de su realidad actual, caso contrario lo que se plantee a nivel nacional no abarcará todos los problemas latentes e incluso el accionamiento de los procesos probablemente requerirá de mayor gestión y tiempo.

Sobre la identificación de impactos. El impacto social que generó el proyecto global trajo grandes beneficios, desde el cambio de percepción frente a los recursos

patrimoniales, así como un impulso económico de algunos sectores productivos, y el potencial del uso, manejo y cuidado de los acervos patrimoniales a favor del turismo principalmente, por lo que, el decreto se define como un hito tanto de planificación, ejecución,

conocimiento y reconocimiento, así como de impacto de la administración como de la población 

Referencias

- Calpi, L. I. De. (2013). La protección del patrimonio una responsabilidad.
- Constitución. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito.
- Contreras, C. H. (2018). Estado y políticas públicas urbanas. En SOT (Ed.), *X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (1ª ed., pp. 103–111). Cuenca: SOT.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito. Recuperado de <https://www.inmobiliar.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Ley-de-R%C3%A9gimen-Territorial-COOTAD.pdf>
- CRRP (2017). Plan Reconstruyo Ecuador. Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto. Inédito.
- DEPC (2008). *Decreto de emergencia del patrimonio cultural*. Quito. Recuperado de https://issuu.com/inpc/docs/decreto_de_emergencia_173183e10a6d0f
- Godoy, M. (2008). *Gestión de uso y riesgos del patrimonio inmueble en el Ecuador. El caso del palacio municipal de Vinces*. Universidad Politécnica de Valencia, Vinces. Recuperado de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/44214/Memoria.pdf?sequence=1>
- Hernández, G. (1999). EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (4), 80–91. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- INPC. (2011a). *Manual de Conservación Preventiva de Bienes Inmuebles Patrimoniales*. Quito. Recuperado de https://issuu.com/riesgosinpc/docs/manual_conservacion_bienes_inmuebles
- INPC. (2011b). Manual de la uso para el ABACO – Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Recuperado 23 de octubre de 2018, de <http://patrimoniocultural.gob.ec/manual-de-la-uso-para-el-abaco/>
- Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy*. (C. O. Jones, Ed.) (4ª ed.). Harcourt College Pub.
- Jorgensen, J., & Mintzberg, H. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y política pública*, 4(1), 25–46.
- Kennedy, A. (2008). Valoración y conservación del patrimonio ecuatoriano. Antedecentes (1860-1945). En VVAA, *Facultad de Arquitectura. 50 años. Universidad de Cuenca*, pp. 200-221. Cuenca, Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. (H. D. Lasswell, Ed.) (1ª ed.). Maryland: Bureau of Governmental Research. Studies in government.
- Leal, J. (2010). *Análisis costo-beneficio de regulaciones ambientales. Curso Internacional "Planificación y gestión sostenible de los recursos ambientales y naturales"*. Cartagena de las Indias. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/40547/LEALVIERNES_2_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_REVISADO.pdf
- Martínez, Ó. J. (2016). Patrimonio cultural y turismo, una alternativa de desarrollo: caso Viotá, Cundinamarca. *Turismo y Sociedad*, 18, 99. <https://doi.org/10.18601/01207555.n18.06>

- MCP, M. C. de P. (2012). *Introducción al Patrimonio Cultural*. Recuperado de <http://www.amevirtual.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/libro-introduccion-al-patrimonio-cultural.compressed-ilovepdf-compressed.pdf>
- MCP. (2017). *Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural. Un aporte inédito al rescate de nuestra identidad. 2009-2009. Primera Fase*. Quito: Sobocgrafic.
- Mejía, Á. (2014). El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano. *Revista de Derecho*, (21), 5–26. <http://hdl.handle.net/10644/4575>
- Mesinas, M. Á. (2016). *Intervención. Intervención (México DF)* (Vol. 7). Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía-INAH. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-249X2016000200071
- Migdal, Joel (2001), *State in Society: Studying How States and Society constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University press. Parte I y II (pp. 3-58)
- Pallares, F. (1988). Las Políticas Públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, (62), 141–162.
- PPRPC. (2007). *Plan de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural del Ecuador - PPRPC (Decreto Ejecutivo No . 816 del*. Quito.
- Presidencia de la República. 2016. *Decreto Ejecutivo No 1004*.
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. (A.-N. Roth, Ed.) (6ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schlager, E., & Sabatier, P. A. (1999). *A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. Theories of the Policy Process*. <https://doi.org/10.1081/E-EPAP2-120041405>
- SENPLADES (2008). *Revolución Ciudadana*. Quito.
- Soja, E. W. (1980). The socio-spatial dialectic. *Annals of the Association of American Geographers*, 70(2), 207–225. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1980.tb01308.x>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20), 149–187.