

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

THE TERRITORIAL PLANNING AND THE HERITAGE CONSERVATION

Mónica Pesántes Rivera

Recibido: 11 de julio de 2017

Aceptado: 24 de noviembre de 2017

Resumen:

Hablar de conservación del patrimonio es hablar de cultura, de sustentabilidad, de un recurso que exige ser gestionado y comprendido como parte importante del desarrollo del territorio. Su conservación y gestión solo se garantizará si es parte de la política pública, a través de los instrumentos que rigen la planificación territorial en Ecuador. Sin embargo, la ausencia de la conservación del patrimonio en esos instrumentos, no solo evidencia la destrucción de bienes culturales, también, implica la pérdida de un recurso importante para el territorio y, de oportunidades para el desarrollo de su comunidad.

Palabras clave: patrimonio cultural, conservación, desarrollo sostenible, ordenamiento territorial.

Abstract:

To talk about heritage conservation is to discuss culture, sustainability, to rethink a resource that demands to be managed and understood as an important part of the development of territory. The conservation and management of heritage in Ecuador will only be guaranteed if it's part of public policy through the instruments that govern territorial planning. However, the absence of heritage conservation in these instruments evidence the destruction of cultural property, and implies the loss of an important resource for the territory and opportunities for the development of their community.

Key words: cultural heritage, conservation, sustainable development, territorial ordering.

* * * * *

1. La cultura en la construcción y desarrollo del territorio

La cultura y el desarrollo pueden parecer dos cosas distintas, apenas relacionables. Esa percepción se ha mantenido a lo largo del tiempo y solo en las últimas dos décadas otros planteamientos han tomado fuerza y hoy, son motivo de reflexión. Sobre esto, organismos internacionales como la ONU y la UNESCO son quienes levantan definiciones sustentadas en meditaciones ordenadas, análisis de experiencias y hechos que señalan una interrelación y hasta dependencia entre cultura y desarrollo.

Esto se puede evidenciar en las definiciones que se toman como punto de partida para desarrollar este análisis:

El desarrollo humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore.¹

Robert Kohls en el libro *La cultura sí importa* define a la cultura como:

[...] un sistema integrado de patrones adquiridos de comportamiento que son característicos de los miembros de una sociedad en particular. La cultura se refiere al modo de vida total de un grupo particular de gente. Incluye lo que un grupo de personas piensa, dice y hace, sus costumbres, idioma, artefactos materiales y sistemas compartidos de actitudes y sentimientos².

En base a estas dos definiciones se puede manifestar que son los modos de vida, las costumbres, las tradiciones, los sentimientos y las actitudes de una comunidad, las que actúan y se enraízan en un territorio, conformando un entorno cultural que deja de ser solo físico para convertirse en un espacio de construcción social. Así surgen valores que no solo identifican al territorio, marcan conductas y comportamientos en las personas que lo habitan, sino también aparecen factores de carácter político-económico que condicionan el desarrollo de este mismo espacio.

Si la cultura marca y configura un territorio y los valores y significados construyen una representación, ¿es o no correcto que esa cultura apropiada construya y dirija procesos? Además, si esa cultura, esos valores son interpretados y manejados ¿pueden o no alterar o generar nuevos patrones culturales en el desarrollo del territorio? Sin lugar a dudas, ambas respuestas son afirmativas.

Esto evidencia que la cultura no es un aspecto instrumental del desarrollo; “*el papel de la cultura es constitutivo, constructivo y creativo*³” y, por lo tanto, las dos categorías

¹ ONU-PNDH *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollohumano/concepto/> Fecha de consulta: 15 de septiembre del 2017.

² KOHLS, R. *La cultura sí importa*. Estados Unidos, Peace Corps Information Collection and Exchange (ICE), 2001.

³ ARIEL OLMOS H. *Gestión cultural y desarrollo: Claves del desarrollo*. AECID. Madrid 2008. p. 84

caminan juntas, entrelazadas; no es posible hablar de desarrollo humano integral⁴ sin entender a la cultura como un vasto capital humano y social, que a su vez refuerza la capacidad de aspiración, que impulsa la participación activa de la ciudadanía en la construcción de su futuro. Así lo plantea y sostiene la UNESCO dentro de la “Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural” y así debe ser entendido *para abordar el desarrollo de un territorio de manera coherente y eficiente.*

Dicho lo anterior, ¿qué significa desarrollo territorial? “*El territorio no es solo una determinante geográfica, es fundamentalmente una construcción histórica y una práctica cultural. Construcción de referentes identitarios fundamentales para sus habitantes, con los cuales se sintetiza su historia y su memoria*”⁵. Este concepto integra el espacio físico y la huella de una conducta social y cultural, que ha dejado la acción del hombre, para conformar una construcción social. Es precisamente esta acción del hombre sobre el territorio la que puede posibilitar predefinir evoluciones y cambios que también pueden ser gestionados y manejados en beneficio de su población o comunidad.

Si bien el territorio como construcción social tiene sus propias dinámicas que le encaminan hacia una dirección tendencial, al conocer esa cultura, identificar las dinámicas que se desarrollan en su interior, así como sus potencialidades, es posible aprovechar sus recursos mediante acciones planificadas y generar un desarrollo del territorio, donde la capacidad y recursos humanos puedan asegurar un mejor aprovechamiento de esas potencialidades⁶ hacia un crecimiento económico vinculado con la mejora de la calidad de vida de la gente (satisfaciendo las necesidades y expectativas materiales y espirituales mediante mayores oportunidades). En este momento ya no solo se habla de planificación del desarrollo, se habla de un ordenamiento territorial que aprovecha los recursos endógenos existentes.

Por lo tanto, ¿Es correcto intervenir en el territorio sin conocer su forma de construcción y el capital que lo conforma?

Allí posiblemente se encuentra la explicación del fracaso en la aplicación de los planes de desarrollo territorial, o en el mejor de los casos, de su rápida pérdida de vigencia. Estos conciben al desarrollo al margen de su elemento principal constitutivo: la cultura.

La planificación territorial, específicamente, la urbana, se concreta en generar un modelo efectivo de intervención integral sobre un territorio que en esencia es simbólico y apropiado. Por lo tanto, debe ser planificado y ordenado hacia un objetivo básico de desarrollo integral y, necesariamente, debe tomar a la cultura como el marcador de procesos evolutivos del pasado, del presente y del futuro. De esta manera, se evidencia que la cultura al ser un capital humano, se convierte en *un activo en el desarrollo* y por eso debe ser considerada como constitutiva en el ordenamiento territorial.

⁴ Entendiéndose que el desarrollo integral se encuentra conformado por tres componentes: desarrollo económico, desarrollo político y desarrollo cultural.

⁵ ARIEL OLMOS H. *Gestión cultural y desarrollo: Claves del desarrollo*. AECID. Madrid, 2008. p. 96

⁶ Entendiéndose como la fuerza o poder para conseguir un fin. Que no existe pero tiene la posibilidad de existir en el futuro a partir de una acción adecuada.

Gómez Orea manifiesta que ordenar significa poner cada cosa en su sitio⁷; las “cosas” a ordenar son las actividades humanas identificadas según su funcionamiento y relación. Esta actividad implica, previamente, identificar, distribuir, organizar y regular actividades humanas en ese territorio, de acuerdo a ciertos criterios y prioridades, y esto solo es aplicable mediante el ordenamiento territorial y sus instrumentos.

En Ecuador, la planificación del desarrollo debe garantizar el ordenamiento territorial, según el artículo 241 de la Constitución de la República:

“Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”⁸.

En base a lo analizado, sobre la configuración del territorio, su ordenamiento no puede estar orientado al margen de la cultura y principalmente del patrimonio cultural que es parte inherente a ella; hacerlo es perder uno de los activos más importantes del territorio y con ello oportunidades de desarrollo. Esto evidencia que la cultura y el patrimonio cultural deben ser parte activa, motivadora, justamente por su carácter eficiente que posibilita cohesión social y que contribuye incluso a un desarrollo armónico y equitativo; por lo tanto imposible que no esté visibilizada y explícita en los instrumentos propios de la planificación y ordenamiento territorial,

Se debe tener presente que *“El ordenamiento territorial (OT) permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las necesidades de la población y las recomendaciones generadas por los instrumentos de planificación y gestión”⁹.*

El patrimonio natural y cultural son activos importantes (potencialidades) para el desarrollo territorial, por lo tanto recursos que deben ser orientados hacia ese desarrollo a través de políticas públicas; políticas que necesariamente deben estar presentes en la Planificación del Ordenamiento Territorial, análisis y resultados que son desarrollados a continuación.

2. La Planificación del Desarrollo en el Ecuador y su vinculación con el Patrimonio Cultural

El objetivo de este análisis es establecer si la Planificación del Desarrollo en el Ecuador se encuentra vinculada o estructurada con el patrimonio cultural. En el país, el ente responsable de la planificación nacional es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que conforme el artículo 4, del decreto de su creación, dentro de sus atribuciones consta:

Art. 4.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para el cumplimiento de su misión institucional tendrá las siguientes atribuciones:

⁷ GOMEZ OREA D. “Ordenamiento Territorial: una aproximación conceptual y su aplicación en el cantón Cuenca”. *Universidad Verdad*, n°57., 2012, p. 31

⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Título V, Organización Territorial del Estado, Montecristi- Ecuador, 13 de julio del 2011.

⁹ FAO, Organización de Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, Ordenamiento Territorial, en: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/introduccion/es/> [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017]

- a) Procesar, armonizar y conciliar el conjunto de políticas públicas e integrarlas en el Plan de Desarrollo en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República;
- b) Establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondientes en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas;
- m) Establecer las normas técnicas para la aplicación de los procesos del Sistema Nacional de Planificación y arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar el desperdicio de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros por la proliferación de programas paralelos y la superposición funcional entre diversas instituciones¹⁰.

Por lo tanto, la institución estatal SENPLADES es el ente que *tiene bajo su responsabilidad, desarrollar las directrices para la implementación de la planificación nacional*, atribuciones que son reforzadas con lo establecido en el artículo 30 del “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”:

Art. 30.- [...] La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo establecerá los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la generación y administración de la información para la planificación, así como sus estándares de calidad y pertinencia. Adicionalmente, definirá el carácter de oficial de los datos relevantes para la planificación nacional, y definirá los lineamientos para la administración, levantamiento y procesamiento de la información, que serán aplicables para las entidades que conforman el sistema¹¹.

Seguidamente, en el artículo 34 establece:

Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo.- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores. [En concordancia con el artículo 280 de la Constitución de la República]

[...] Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social. *Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.* El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno¹². [La cursiva es mía]

Entonces, ¿a qué lineamientos se debe sujetar el Plan Nacional de Desarrollo? La respuesta se ubica en el artículo 2 del “Código de Planificación y Finanzas Públicas” que define:

¹⁰ Decreto Ejecutivo 1372. R.O. 278 del 20 de febrero del 2004.

¹¹ SENPLADES, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, “Plan Nacional para el Buen Vivir”, Ecuador, 2017-2021.

¹² *Ibid*

Art. 2.- Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos:

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
3. Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
4. Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
5. Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
6. Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
7. Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación¹³.

Como se puede observar, el lineamiento 5 se vincula con la cultura, a través del fortalecimiento de la construcción de un Estado intercultural y el ejercicio de sus derechos. Pero, al no ser muy explícito el análisis, se debe acudir directamente al “Plan Nacional de Desarrollo” (PND), específicamente, a las políticas públicas, metas u otro tipo de acciones generadas, donde se plantee cómo se concretaría este lineamiento o cualquier otro vinculado con la cultura y/o, específicamente, con el patrimonio cultural.

Teniendo presente que el “Plan Nacional de Desarrollo (PND)” es el instrumento político administrativo de mayor jerarquía que define las políticas públicas y su obligatorio cumplimiento, cada nuevo gobierno debe presentar su propuesta en los primeros meses de asumir el poder. El último Plan existente, 2017-2021, apenas fue aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 22 de septiembre del 2017¹⁴, sin embargo su versión final todavía no se encuentra subida a la página web de la institución. Dicho lo anterior, este análisis se realizará a partir del documento original aún presente, al 20 de septiembre de este año. Ese PND se construye en torno a nueve

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ “HOJA DE RUTA DEL GOBIERNO SE APROBÓ El Consejo Nacional de Planificación aprobó ayer, 22 de septiembre, la versión final del Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 que es la hoja de ruta del gobierno del Presidente Moreno... La versión original del Plan se aprobó el 13 de Julio pasado. Pero se completó con contribuciones ciudadanas...A partir de octubre en la página web de Senplades, se exhibirá los aportes”. Diario El Comercio del 23 de septiembre del 2017 pagina 3.

Objetivos Nacionales de Desarrollo, ubicados en tres ejes, que construyen a su vez 72 políticas, 38 metas directas y 85 metas para indicadores.

Es precisamente en el Eje 1 “*Derechos para todos durante toda la vida*” en donde se presentan tres objetivos, de los que el segundo direcciona el papel de la Cultura en la planificación del desarrollo del país:

“Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas.”

Este objetivo genera a su vez 8 políticas y 11 metas directas y para indicadores. (Figura 1). Sobre esto y tomando en cuenta nuestro objetivo en este apartado, es necesario definir si las 8 políticas y 11 metas plantadas se encaminan, en realidad, hacia la conservación y gestión del patrimonio cultural.

Eje 1: Derechos para Todos Durante Toda la Vida				
Objetivo	N°	Políticas públicas:	Metas	Responsable
OBJETIVO 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas	2.1	Eradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el racismo y la xenofobia, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva.	Incrementar el porcentaje de población indígena que habla su lengua nativa del 67,8% al 79%.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
	2.2	Garantizar la plurinacionalidad en la organización estatal, el ejercicio del pluralismo jurídico y el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.	Incrementar el porcentaje de instituciones educativas fiscales con oferta intercultural bilingüe en los circuitos con población mayoritaria de una nacionalidad o pueblo.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades GAD Cantonal
	2.3	Promover el rescate, reconocimiento y protección de los saberes ancestrales, cosmovisiones y dinámicas culturales.	Eradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad.	Consejo Sectorial Social Consejo Sectorial de Política Exterior y Promoción
			Incremento del número de personas ocupadas en el ámbito cultural.	Consejo Sectorial Externo y Promoción Consejo Sectorial Social
	2.4	Impulsar el ejercicio pleno de los derechos culturales junto con la apertura y fortalecimiento de espacios de encuentro común, que promuevan el reconocimiento, valorización y desarrollo de las identidades diversas, la creatividad, libertad estética y expresiones individuales y colectivas.	Incrementar la participación del sector cultura en el Producto Interno Bruto.	Consejo Sectorial Externo y Promoción Consejo Sectorial de la Producción GAD Cantonal
			Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatoriano y montubio) con acceso a educación general básica, bachillerato y superior.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
	2.5	Garantizar la preservación de las lenguas tradicionales, el multilingüismo y el sostenimiento de sistemas de educación intercultural y conocimiento de las diversidades.	Incrementar la inversión en los territorios con mayor concentración de pueblos y nacionalidades.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Consejo Sectorial de la Producción
			Salvaguardar los territorios ancestrales, garantizando la consulta previa libre e informada, el fortalecimiento organizativo comunitario, las visiones de desarrollo propio y la sostenibilidad de sus recursos, y proteger la vida e integridad de los pueblos indígenas en asentamiento voluntario.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Secretaría Nacional de la Gestión de la Política
	2.6	Incorporar la dimensión de las particularidades y especificidades poblacionales y la valoración de los conocimientos de las culturas ancestrales en las acciones públicas y en la prestación de servicios públicos, como práctica permanente de pertinencia cultural para la inclusión y la diversidad.	Incrementar el número de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que participan en actividades políticas.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
			Incrementar el porcentaje de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que tienen un empleo de calidad.	Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
	2.7	Estimular los encuentros comunes de la diversidad y su interacción con el desarrollo, mediante la promoción y circulación de las artes, culturas, memorias y patrimonios tangibles e intangibles.	Mejorar los servicios públicos de educación y salud con enfoque intercultural.	Consejo Sectorial Social
Fortalecer el diálogo intercultural.			Consejo Sectorial Social Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Secretaría Nacional de la Gestión de la Política	

Figura 1. SENPLADES, *Políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021, vinculadas con la cultura* (2017).

En principio, será necesario:

- Conocer la definición de política pública:

Política pública es un 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 mantener¹⁵. [La cursiva es mía]

En base a esta definición, se entiende la protección y conservación del patrimonio cultural en situaciones problemáticas, como la acción de modificar aquello que genera su destrucción. En ese sentido, se deberá identificar los campos sobre los que van a actuar, que se refieren, concretamente, al patrimonio material e inmaterial y, dentro del primero, los muebles e inmuebles.

Los componentes de clasificación expresados en las “Políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021” demuestran que únicamente la política 2.3 (Figura 1) “*Promover el rescate, reconocimiento y protección de los saberes ancestrales, cosmovisiones y dinámicas culturales*”¹⁶ responde a la definición establecida para política pública pues, hace referencia al patrimonio inmaterial y, concretamente, a los *conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo y a las técnicas artesanales tradicionales*.

Sin embargo, ¿qué pasa con el patrimonio mueble e inmueble, con el patrimonio arqueológico? Además, ¿cuáles son las políticas sobre estos patrimonios? ¿Qué pasa con el resto de ámbitos del patrimonio inmaterial, con el paisaje cultural?

Si se observan y analizan las metas establecidas para las ocho políticas definidas, se podrán encontrar iguales resultados.

b) Identificar una política pública, [citado en Garavito Gonzáles]:

El patrimonio cultural es un activo para el desarrollo y manejo territorial, por lo tanto, las políticas públicas deberán responder a este objetivo. En principio, es necesario conocer cómo se identifica la presencia o no de una política pública, pues: “*hay política pública cuando una autoridad local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial*”¹⁷. [El subrayado es mío]

Es decir, una política pública para modificar el fenómeno a intervenir, primero tendrá que identificar ese ámbito; lo que exige claridad en donde se plantea una acción, así como, evidencias de las herramientas planteadas para su gestión (sostenible).

¹⁵ Velásquez Gavilanes, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. En: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>> ISSN 0124-4035. (Fecha de consulta: 15 de septiembre del 2017)

¹⁶ Políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021.

¹⁷ GARAVITO, GONZÁLES, Leonardo. “El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza”. En: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67500608>> ISSN 1657-8651 (Fecha de consulta: 18 de agosto del 2017)

Dicho esto, es evidente que no hay un camino visible, ni metas y políticas establecidas a nivel nacional que definan una política pública para la conservación del patrimonio cultural pues, tampoco se observa que esta categoría sea parte integrante de la planificación territorial: no existe política pública para la conservación del patrimonio cultural del país.

3. El Patrimonio Cultural en las Agendas Zonales y los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Conforme establece el artículo 40 del “Código Orgánico de Planificación y Finanzas”, *las políticas y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo son rutas a cumplir de carácter obligatorio*, a las que gobiernos seccionales tienen que articularse a través de las Agendas Zonales¹⁸, creadas con el objetivo de fortalecer y aprovechar las capacidades que posee la ciudadanía y *las potencialidades endógenas* de sus territorios para su desarrollo sostenible.

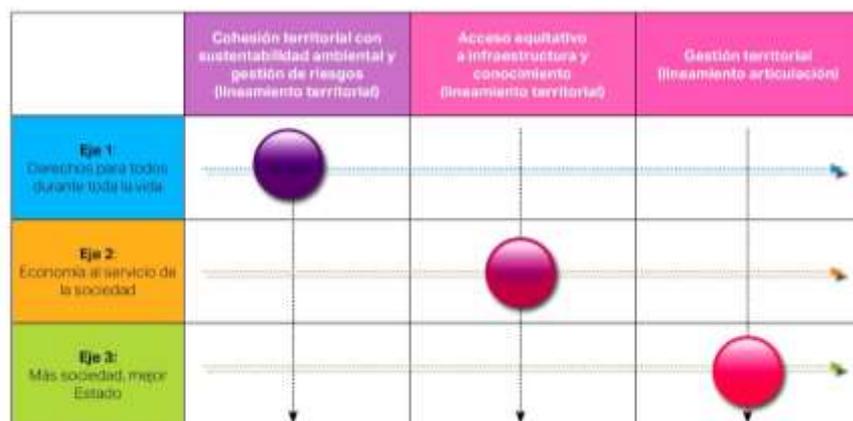
Sin embargo, luego de darse el cambio al “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”, hasta la presente fecha, no se han desarrollado las nuevas Agendas Zonales. Esto genera un vacío técnico y jurídico que debe ser cubierto con otras alternativas legales.

La conservación y gestión efectiva de los centros históricos y ciudades patrimonio nacional, están condicionadas a la capacidad de acoger las exigencias de los instrumentos que rigen la planificación territorial, ya sea seccional o nacional. El instrumento principal para la planificación del desarrollo del país es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que, como habíamos dicho anteriormente, no plantea políticas públicas para la conservación del patrimonio. En este contexto, ¿qué pasa con las Agendas Zonales, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos (GAD)? Además, ¿cuál es la estrategia territorial nacional?

Sobre lo último, se han identificado tres directrices que cruzan los tres ejes del PND:

- 1) Cohesión Territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos
- 2) Acceso equitativo a infraestructuras y conocimiento
- 3) Gestión territorial y gobernanza multinivel.

Directrices que se relacionan de manera directa con los ejes referidos, tal como se presenta en la Figura 2.



¹⁸ Las Agendas nivel local. Es planificación de cohesión <http://www.bu>

el de la es”

Figura 2. SENPLADES, *Relación de las directrices territoriales con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo*. (2017).

De este cruce transversal, se han establecido 66 lineamientos de ordenamiento y articulación; de todos ellos, *no existe uno solo enfocado en la conservación del patrimonio cultural*, por lo menos no de manera directa y visible. El único que podría ser aprovechado como enlace para futuras intervenciones, que valora el potencial de su territorio, es uno vinculado con la sustentabilidad y el paisaje cultural:

Lineamientos territoriales para cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos:

b. Gestión del hábitat para la sustentabilidad ambiental y la gestión integral de riesgos

b.1. Implementar procesos para la identificación, conocimiento, conservación y revalorización de los paisajes naturales y *culturales*, terrestres, acuáticos y marino-costeros, que aseguren su integridad, conectividad y funcionalidad, como condición básica para la generación de servicios ambientales esenciales para el desarrollo sostenible¹⁹. [La cursiva es mía]

Hasta este punto, ninguno de los instrumentos de planificación, estos son, el “Plan Nacional de Desarrollo”, la “Estrategia Nacional”, y las “Agendas Zonales” (aún no existentes), contienen o plantean a la 'conservación del patrimonio cultural' como un recurso o como una línea de actuación, dentro de la planificación y desarrollo a nivel nacional, ni siquiera como referencia, lo cual es lógico toda vez que no exista política pública nacional en este campo.

¿Pero qué pasa con los Planes de Ordenamiento y de Desarrollo Territorial?

Es necesario recordar que las políticas públicas definidas en el “Plan Nacional de Desarrollo” se aplican por medio del ordenamiento territorial, que conforme establece el artículo 10 de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo”, manifiesta que su objeto es: “1. *La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio; 2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio; 3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas*²⁰”. Por tanto, sí tiene dentro de sus objetivos la protección del patrimonio natural y cultural del territorio.

¹⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Estrategia Territorial Nacional.

²⁰ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, Asamblea Nacional, Quito-Ecuador, 30 de junio del 2016.

Sin embargo, al ser los planes de ordenamiento y desarrollo territorial los instrumentos para el ordenamiento territorial, estos deberían establecer las directrices que guiarán a los GADS en las decisiones estratégicas para el desarrollo de sus territorios (artículo 41 del COPFP)²¹, a través de una gestión concertada y articulada del territorio, así como, de obligatorio cumplimiento. Todas estas instrucciones estarían sustentadas *en las políticas y lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo*.

Pero, su importancia trascendental para los gobiernos seccionales radica y se encuentra establecido en el artículo 49 del “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas” (COPFP), *“Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado”²²*.

Adicionalmente, conforme lo establece el artículo 3 de los “Lineamientos y Directrices para la Actualización y Reporte de Información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD”, estos instrumentos *“deberán contener al menos, los indicadores y las metas que les correspondan para contribuir al cumplimiento de las metas del PND, en el marco de sus competencias”²³*

Pero al no contemplar el tema de la conservación del patrimonio cultural tanto en políticas públicas, en las metas del “Plan Nacional de Desarrollo”, en la “Estrategia Nacional”, en las inexistentes “Agendas Zonales”, *no es posible generar directrices o lineamientos de actuación en los instrumentos para el Ordenamiento Territorial*. Allí se explica por qué en Ecuador la conservación del patrimonio se limita, en el mejor de los casos, a su conservación física. Aún no se entiende que esto, es un componente estructurador del territorio y un recurso que necesariamente debe ser gestionado desde las más altas esferas del gobierno a través de su planteamiento de modelo o plan de desarrollo.

Si se considera que el “Plan Nacional de Desarrollo” es el soporte jurídico para demandar recursos para la gestión adecuada del patrimonio cultural, es evidente, a partir del análisis realizado, que esto no es posible, tomando en cuenta la situación jurídica actual.

En el intento de buscar espacios e instrumentos, que puedan contemplar y considerar el manejo del patrimonio cultural como parte constitutiva del territorio, a continuación

²¹ “Art. 41.- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo.

²² SENPLADES, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, “Plan Nacional para el Buen Vivir”, Ecuador, 2017-2021.

²³ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. “Lineamientos y Directrices para la Actualización y Reporte de Información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD” Quito, Ecuador.

presentamos un análisis aislado para el caso de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Estos instrumentos se encuentran también regulados, por lo que deben sujetarse a lo establecido en “Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial²⁴”; en estos lineamientos el diagnóstico presenta al componente socio-cultural donde podría desarrollarse el estudio del patrimonio cultural como constructor del territorio. Sin embargo, esto se encuentra *sujeto a la discrecionalidad de quien tenga a su cargo la elaboración* del mismo, toda vez que no se exprese de manera clara la obligatoriedad de desarrollar este componente incluso para sitios y ciudades patrimonio nacional. (Figura 3)

SECCIÓN I DEL DIAGNÓSTICO

Art. 9.- De la elaboración del diagnóstico de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados: Para la construcción del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales deberán desarrollar los siguientes contenidos:

- a) Diagnóstico por componentes. - Se realizará el análisis de los componentes: biofísico; socio-cultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana.
- b) Identificación de problemas y potencialidades. - Se identificarán en una matriz, los problemas y potencialidades detectados por cada componente del diagnóstico, con su respectiva priorización, de acuerdo a sus competencias. Adicionalmente, se identificarán aquellas demandas territoriales que deben ser atendidas por otros niveles de gobierno en función de sus competencias, con la finalidad de articular la intervención para satisfacerlas.
- c) Análisis estratégico territorial.- En función de una zonificación determinada por la vocación del territorio, u otra zonificación aplicable, se realizará una caracterización de cada uno de los polígonos determinados, respecto a variables estratégicas que inciden en la consecución del desarrollo. Este análisis permitirá territorializar los problemas y potencialidades priorizados en el literal b) de este artículo.

²⁴ Acuerdo Ministerial No. SNDP-0089-2014. (R.O. 360 23 de octubre 2014) de SENPLADES.

SECCIÓN II DE LA PROPUESTA

Art. 11.- De la formulación de la propuesta de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.- Se deberán desarrollar los siguientes elementos:

1. Visión, objetivos estratégicos de desarrollo y determinación de indicadores y metas: parten del análisis realizado en el diagnóstico por componentes, y la priorización de problemas y potencialidades.
2. Categorías de ordenamiento territorial para la territorialización de políticas públicas: representan la propuesta deseada para el territorio, en función de su vocación; se originan a partir de la unión o división de las zonas definidas en el análisis de la vocación del territorio, en respuesta a los objetivos de desarrollo y en función de las competencias respectivas de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Definición territorializada de políticas públicas: constituyen enunciados que expresan las estrategias que implementará el gobierno autónomo descentralizado en cada una de las categorías de ordenamiento territorial definidas para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo y en consecuencia, para el cumplimiento de las metas planteadas.

Como resultado de los numerales 1 y 2 de este artículo, se elaborará el modelo territorial deseado.

Figura 3. SENPLADES, *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. (2014).

Lo que significa que al no estar contemplado en el “Plan Nacional de Desarrollo” (Plan del Buen Vivir) políticas ni metas claras, tampoco es obligatorio abordar el patrimonio cultural en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Esto se refleja claramente en la mala conservación del patrimonio edificado en algunas ciudades del país, incluso consideradas patrimonio nacional. La falta de coordinación y de una política pública nacional que establezca la conservación del patrimonio cultural como parte de la planificación y ordenamiento territorial podría llevar incluso a que esos mismos instrumentos técnicos incidan directamente en la destrucción del patrimonio cultural, específicamente, del patrimonio inmueble. Sobre lo último, se hará referencia el caso de la ciudad de Cañar.

4. El Patrimonio en la planificación urbana en la ciudad de Cañar

La ciudad de Cañar posee un centro histórico, considerado patrimonio nacional del Estado ecuatoriano; adicionalmente, su cantón es Capital Arqueológica del Ecuador. Conforme establece la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Urbano, correspondiente al uso de suelo²⁵, la zona donde se encuentra emplazado el centro histórico de Cañar, tiene como determinante en altura hasta de 5 pisos, (Figura 4).

Más allá de proteger, los inmuebles patrimoniales inventariados que son parte del centro histórico, la norma se enfoca puntualmente en su conservación física; aislada de un análisis sobre el valor y la potencialidad que puede tener esa arquitectura patrimonial, parte de una estructura mayor que construye una imagen propia y la identifica. Esta imagen se encuentra conformada por edificios, estructura urbana, espacios públicos,

²⁵ Aprobada el 29 de agosto del 2014

expresiones patrimoniales inmateriales, en un entorno y contexto, donde las actividades humanas responden y hasta son condicionadas por ese ambiente y por las necesidades propias de la vida contemporánea.

Es precisamente esta imagen, y no solo su arquitectura patrimonial aislada, la que debe ser conservada, en tanto representa y conforma un significado identitario de la ciudad; no se puede olvidar que la arquitectura es un elemento dinámico de esa imagen, en consecuencia, la inserción de los nuevos elementos debe hacerse con prudencia y respeto al entorno histórico y cultural ya existente. Así mismo, se debe cuidar que los nuevos elementos no rompan ese significado a través de escalas inadecuadas, de contrastes y protagonismos escandalosos, que afectan al patrimonio construido, a su entorno y, por lo tanto, a la calidad ambiental y el paisaje.

Esto exige entender los valores de esos espacios patrimoniales, así como, del contexto físico-social de la ciudad, para generar una propuesta técnica de normativa, que permita la presencia de una arquitectura contemporánea que aporte al significado y conservación de esa imagen. Entendiendo que es justamente La presencia y fuerza visual de los elementos físicos y simbólicos son parte ya de la memoria y el reconocimiento histórico de la comunidad. Estos, a su vez, generan evocaciones, significados, orientaciones y construyen posesión social; se trata de una arquitectura que no solo es referente cultural sino que estimula los sentidos.

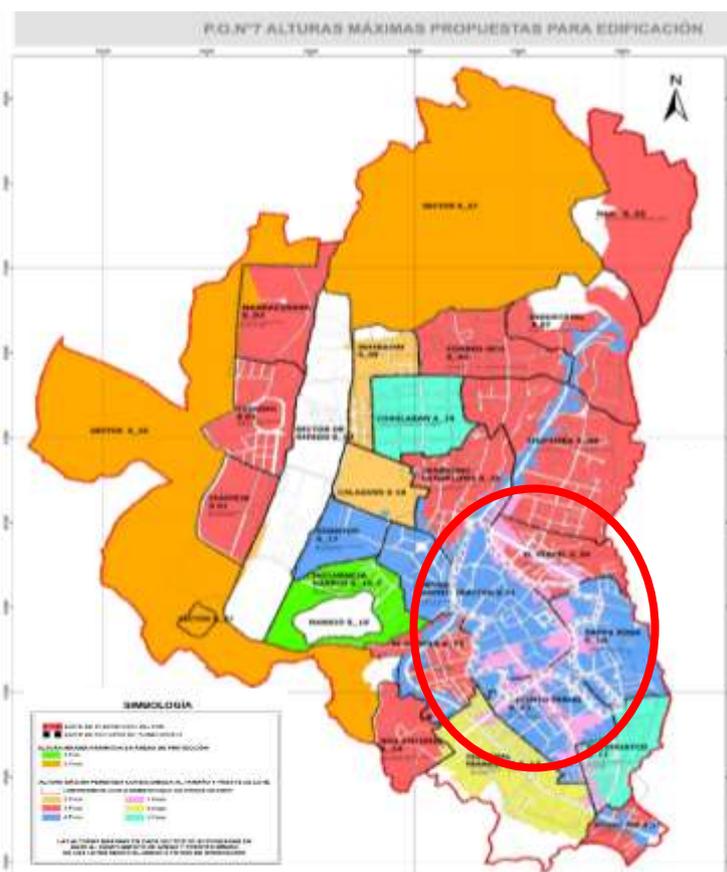


Figura 4. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Alturas máximas propuestas para edificaciones en el centro histórico de la ciudad de Cañar.*

La capacidad expresiva de una imagen incide directamente en la construcción de su significado. La presencia de nuevos elementos que agreden visualmente a su carácter y no se integran a los existentes, diluye el peso de ese significado, por lo tanto, ese recurso, paulatinamente, va perdiendo valor y presencia en ese espacio o territorio.

En este caso de análisis, esa determinante urbana se fijó al margen de entender la relación de los bienes inmuebles con el entorno, así como, su relación con la ciudad y su significado cultural. Pues, el valor de su arquitectura patrimonial no es tanto por su monumentalidad, su valor radica en la capacidad de adaptación que tienen las formas del pasado a los nuevos tiempos, sin perder su esencia de origen colonial, un hecho que se da en la mayoría de centros históricos del país.

En el caso del centro histórico de Cañar, no se analizó la existencia de tramos y conjuntos de valor patrimonial, que obligaban a tener una consideración especial en la implantación de una nueva arquitectura. Esta, hoy se presenta incluso con expresiones estéticas ajenas al medio, donde se pierde la visión de unidad (ciudad), para dar paso a visiones de fragmentos (edificación en predio) que diluyen sus valores culturales y simbólicos.

De esta manera surge la pérdida de su significado cultural y la nueva imagen construida cobra fuerza y preponderancia frente a la arquitectura vernácula existente. Este tipo de pérdida, paulatinamente, rompe también los usos culturales y de referencia simbólica que imposibilitan la apropiación y el empoderamiento de la ciudadanía hacia estos bienes y espacios. (Ver Figura 5, 6, 7 y 8).



Figuras 5 y 6.
Edificaciones en predio. Fuente propia



Figuras 7 y 8.
Edificaciones en predio. Fuente propia

Esa nueva arquitectura (ver Figuras 5, 6, 7 y 8) debía considerar su entorno morfológico, funcional, estructural, tipológico; tenía que insertarse en función de los valores ambientales y culturales de la zona y, principalmente, su presencia había de contribuir un elemento de valor que resalte al patrimonio existente, sin por ello perder su contemporaneidad. Por lo tanto, su presencia debía ser integrada a una unidad patrimonial mucho más grande, para articularse de manera coherente y no romperla con pretextos de diferenciar tiempos, que no es más que producto de la falta de capacidad de entendimiento de la ciudad como un cuerpo orgánico y por lo tanto dinámico.

Si bien un centro histórico puede tener inmuebles sin un valor arquitectónico especial, estos pueden contribuir como elementos con valor de conjunto por su unidad orgánica, dimensiones particulares, características técnicas, espaciales, decorativas, incluso, cromáticas; todos valores insustituibles en la unidad que constituye el conjunto y la ciudad. Adicionalmente, su presencia puede responder no solo a conseguir una unidad en esa imagen, puede también responder a direccionar un crecimiento y desarrollo endógeno como proyecto de ciudad.

Estas precisiones obligan a generar determinantes urbanos para estimular la generación de una arquitectura con lugar y carácter propio; de acuerdo a las cualidades de su territorio que se impregna y materializa en sus formas; donde la definición de esos determinantes es producto de un análisis y conocimiento del territorio como una construcción social; donde la cultura es parte constitutiva de un territorio que direcciona y construye identidad.

El patrimonio arquitectónico y el urbano no pueden manejarse de forma aislada, pues incurrir en este error, como se ha señalado, podría dar paso a la destrucción de un significado cultural e identitario por el cual el sitio es patrimonio nacional. Principalmente, no se puede perder un recurso del territorio que contribuye decididamente a su desarrollo local. En el marco general, Ecuador se ha comprometido a impulsar y aplicar la Nueva Agenda Urbana, instrumento jurídico de carácter internacional que sirve de guía para el orden urbano y que, conforme lo indica, busca el desarrollo sostenible.

Sin embargo, todos estos planteamientos y consideraciones, necesarias para hacer y construir ciudad y, dentro de eso, conservar su patrimonio, no son posibles si no existen políticas públicas que lo permitan y, sobre todo, encaminen su operatividad en los instrumentos de planificación y desarrollo, en donde la realidad cultural y patrimonial de la ciudad debería reflejarse, así como, condicionar sus contenidos y planteamientos.

5. Conclusiones

Luego del análisis realizado es evidente que en Ecuador *no existen políticas públicas para la conservación del patrimonio cultural del país*. Se debe reconocer que el Estado ecuatoriano, en la última década, ha desarrollado procesos para visibilizar este recurso con mucho potencial. Así por ejemplo, entre 2007-2013 se efectuó el levantamiento de procesos de recuperación e inventario del patrimonio cultural del país, en un primer intento, con el objetivo de protegerlo adecuadamente. Lamentablemente no se ha dado el siguiente paso: incorporar el patrimonio cultural dentro de la planificación territorial y considerarlo como recurso para el desarrollo.

En consecuencia, hoy muchos de los sitios patrimoniales del país se encuentran en franco estado de deterioro que significa la pérdida de recursos para esas comunidades. Algo que hoy podría agravar la situación, sin lugar a dudas, es la transferencia de competencias del patrimonio cultural a favor de los GAD sobre su gestión y manejo. ¿Cómo enfrentar procesos de conservación sin herramientas que faciliten y direccionen esos procesos? Pero, lo más preocupante, se evidencia una muy fuerte falencia de técnicos formados y capacitados que hoy se encuentran al frente de esas responsabilidades, falencia que es recogida e identificada en una investigación realizada por la arquitecta María de Lourdes Navas:

La clara falta de preparación de las Municipalidades para asumir estas competencias, se evidencia por la inexistencia de estructuras organizacionales y técnicos especializados.

Se visibiliza un nulo o corto avance en la generación de instrumentos para la gestión; en el pequeño porcentaje que ha logrado implementar técnicos exclusivamente para el tema, se visibiliza avances en insumos base como marcos legales específicos o actualizaciones del inventario²⁶. [El subrayado es mío]

A esta investigación se suma la realizada por el mismo Ministerio de Cultura y Patrimonio, en un estudio desarrollado para la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo²⁷, en donde se manifiesta:

“Escaso aporte de la academia y de las universidades en el entendimiento de la ciudad y en la formulación de soluciones viables [...] Débil planificación del desarrollo urbano, que no considera las potencialidades y vocación de la ciudad para consolidar su productividad y crecimiento económico”. Investigación que evidencia que los problemas, ya identificados en el 2010 por otro estudio del mismo Ministerio, se han mantenido²⁸.

²⁶ NAVAS, María de Lourdes. *“Una mirada a la gestión del patrimonio cultural en el marco de las nuevas competencias”* ICOMOS – Ecuador. 2017.

Documento inédito presentado como postulante para miembro de la organización. Quito, Agosto 2017. Investigación que se sustenta en la aplicación de una encuesta cerrada aplicada a todas las Municipalidades de la Regional 6, y cuyas respuestas recibidas llegó a un 30%. De ellas, los resultados que resalta lo siguiente:

- *De todos los municipios consultados el 35% tiene implementada una unidad mientras que el 65% tiene un técnico que no se dedica exclusivamente al tema, sino que comparte sus atribuciones con responsabilidades de otras áreas como el turismo, la labor social entre las principales*
- *El 70% no cuenta con técnicos especializados, el 70% manifiesta haber recibido apoyo técnico principalmente de instituciones públicas como el INPC y un caso del Ministerio de Cultura y Patrimonio...*

Aquí es importante citar que ninguno ha recibido recurso económico alguno por concepto del ejercicio de la competencia, las inversiones realizadas en todos los casos provienen del presupuesto del GAD y adicionalmente a este un 20% ha obtenido recursos a través de créditos reembolsables. [El subrayado es mío]

Entre los principales problemas que se derivan de la falta de recursos económicos necesarios está:

- *La no contratación de personal especializado*
- *La no generación de proyectos de recuperación del patrimonio.*

²⁷ MINISTERIO DE CULTURA Y PATRIMONIO, *“Proyecto emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador, presentado a SENPLADES”*, Quito, 2014, p. 6.

²⁸ MINISTERIO COORDINADOR DE PATRIMONIO, *“Programa Socio Patrimonio, componente 1: Programa de financiamiento para la gestión. Documento conceptual”*, Quito, 2010. p. 16.

La transferencia de competencias sobre el manejo y gestión del patrimonio cultural a favor de los GADS se dio sin asegurar antes el soporte técnico, administrativo y jurídico que asumiría esas competencias en los gobiernos seccionales.

A partir de lo analizado y del conocimiento sobre la realidad que atraviesa el patrimonio cultural y, específicamente, las ciudades y centros históricos nacionales se puede manifestar claramente que:

No existe precisión en los instrumentos desarrollados que dirigen la planificación y ordenamiento del territorio nacional y seccional, sobre la gestión del patrimonio cultural de manera integral y, para el caso del patrimonio inmueble, se direcciona equivocadamente hacia un manejo al margen de la planificación de la ciudad que no está articulada a una realidad más amplia como ciudad y parte de un territorio.

El patrimonio cultural del país se encuentra no solo desprotegido sino expuesto y en un lento proceso de destrucción y desaparición ante la delegación de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados que no cuentan con los recursos, ni técnicos, ni económicos para asumir esa competencia.

Los sitios declarados patrimonio nacional, ya sean ciudades o centros históricos, al momento, no cuentan con políticas y planteamientos de gestión que asuman a la conservación de sus patrimonios como clave en el desarrollo de sus territorios y, por lo tanto, como parte integrante de la planificación y ordenamiento territorial y urbano.

Se está poniendo en riesgo la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, mediante la aplicación de planes de ordenamiento urbano que han sido elaborados al margen de la realidad de sus territorios. Sobre esto, lo más preocupante se encuentra en los centros históricos nacionales, frente a lo cual es necesario actuar de manera urgente para dar los correctivos necesarios como aplicación de una política de Estado.

Los “Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano” evidencian un claro divorcio, debilidad y desconocimiento sobre el importante rol de la conservación del patrimonio inmueble y su aprovechamiento como recurso, lo que genera pérdida de oportunidades, identidad y cohesión en la comunidad y su gente.

6. Recomendaciones

“[...]En general se determina una limitación en el perfil profesional de los funcionarios destinados a la gestión patrimonial de los municipios. En relación al patrimonio cultural el área más atendida es la arquitectónica y parcialmente la urbana, a través de arquitectos e ingenieros con formación básica, sin embargo, carecen de una formación especializada en las áreas de paisajismo, arte, historia del arte y la arquitectura, arqueología, antropología y restauración de bienes muebles, a esto se suma una limitadísima oferta académica en las universidades del país.”

Se debe establecer de manera clara políticas públicas nacionales que defina al patrimonio cultural como parte integrante de los “Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Urbanos”.

Las políticas nacionales y, principalmente, las locales deben apuntar a la protección del valor cultural de esos bienes culturales, donde los usos originarios y nuevos, respondan y sean parte de la vida cotidiana para asegurar la protección de su significado cultural.

Es indispensable el entendimiento de que los instrumentos de planificación territorial, no son necesariamente instrumentos de gestión cultural; planes de ordenamiento urbano o planes especiales; son instrumentos que deben permitir la articulación de los planes de gestión y manejo. Su papel es el de dar lineamientos generales para la conservación *física* en base a una visión de territorio y no de bien específico. En definitiva, la conservación, salvaguarda y puesta en valor corresponde a los Planes de Gestión y Manejo.

Teniendo presente que el Ecuador cuenta con 86 sitios patrimonio cultural del Ecuador, su gestión adecuada debe sustentarse en instrumentos técnicos propios y específicos que respondan a una política nacional y a una visión de territorio.

Los centros históricos son estructuras dinámicas que son parte de una ciudad, el patrimonio que en ellos habita, está sometido a esos procesos sociales continuos, por lo tanto, su tratamiento debe verse integralmente y el centro histórico debe constituir la esencia desde donde se irradia y proyecta la vitalidad de la ciudad; y donde es irrenunciable el determinante de conservar *su significado y valor cultural*.

Los planes urbanos deben estar sometidos a procesos de revisión, no pueden continuar abordándose el territorio al margen de su realidad cultural y patrimonial. Es indispensable e irrenunciable que estos documentos pasen por una revisión de normativas y determinantes de uso y ocupación del suelo, ya que allí es donde empieza toda una cadena para la destrucción del patrimonio inmueble.

La formación de profesionales gestores tanto para el sector público como el privado, debe ser objeto de coordinación y diálogo entre la academia y las instancias respectivas; donde se evidencia las reales falencias que son muy grandes hoy en día y que está llevando a un desperdicio de recursos económicos, técnicos y hasta operativos. Si bien existen grandes esfuerzos en este campo principalmente por parte de la Universidad de Cuenca, este es un caso aislado; en general *las universidades deben de generar profesionales que las ciudades requieren*.

La conservación, manejo, gestión del patrimonio cultural, en este caso específico del patrimonio inmueble debe estar en manos de profesionales y técnicos apropiadamente formados y calificados, pero también de urbanistas que entiendan al territorio con sus potencialidades y al patrimonio cultural como uno de ellos; por lo tanto urbanistas y conservadores deben enrumbarse y replantearse la forma segmentada de ver estas dos disciplinas que son complementarias.

Teniendo presente que hoy los Centros Históricos Nacionales no cuentan con ningún instrumento propio para su gestión como también lo refiere el estudio de la arquitecta Navas; los Planes de Ordenamiento Territorial deben de asumir el papel de articulador, de puerta que posibilita una gestión adecuada. Por lo tanto su planteamiento debe asumir procesos y propuestas que regulen y garanticen una relación coherente entre crecimiento urbano y protección del patrimonio, donde la ciudad es un todo y el patrimonio su componente que enriquece su crecimiento tanto físico como socialmente.

Finalmente, frente a la falta de Políticas Públicas e instrumentos técnico-administrativos que posibiliten la gestión y conservación del patrimonio cultural dentro del desarrollo de sus territorios, se hace necesario acudir a instrumentos internacionales que guíen esos procesos; esto es posible toda vez que la nueva “Ley Orgánica de la Cultura”, en su artículo 70, establece, en la sección “De la intervención de los bienes del patrimonio cultural nacional”, que *“toda intervención de los bienes del patrimonio cultural nacional deberá sujetarse a los principios técnicos nacionales e internacionales de conservación y consolidación y dejar reconocibles las adiciones que se realicen”*.

Adicional, en el caso de los sitios declarado Patrimonio mundial, también se establece en el COOTAD, artículo 144 que *“los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales”*.

Es decir, son los instrumentos internacionales los que podrían ayudar en este vacío identificado, pues al ser un instrumento internacional tiene mayor valor jerárquico que una ley orgánica, al tenor de lo que establece el artículo 425 de la “Constitución de la República”:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

La aplicación del artículo 144 del COOTAD podría ser de gran ayuda para los sitios patrimonio mundial como Quito, Cuenca y Galápagos. Sin embargo, aún se mantiene al margen su aplicación para la gestión y manejo, limitándose a la aplicación de normas nacionales y, principalmente, a ordenanzas locales. Todas ellas al margen de responder a una visión de territorio, de ciudad y donde los planes de desarrollo y planes urbanos no contemplan la visión de la cultura y menos de su patrimonio cultural.

Adicional, la presencia del artículo 70 de la nueva “Ley Orgánica de Cultura” posibilita utilizar este mismo mecanismo para las ciudades patrimonio nacional, quedando el patrimonio local en manos de los GADs que, ante la falta de políticas nacionales, directrices y regulación nacional en general, han generado una serie de normas aisladas con una visión del patrimonio enfocada en lo físico.

La conservación del patrimonio cultural, y específicamente del inmueble en una ciudad o de un centro histórico, debe ser entendida y planteada en el contexto histórico, social y las dinámicas propias de su territorio, donde lo físico y lo inmaterial se enriquece y conviven mutuamente; y donde el espacio público estructura esa construcción social cargada de valores simbólicos, valores identitarios y nuevas funcionalidades que pueden ser dirigidas y aprovechadas hacia un desarrollo endógeno. Todo esto dentro de un marco jurídico que responda a una política pública eficaz y de obligatorio cumplimiento.

Su conservación, pasa por identificar cómo se ha condensado esa construcción social, así como, el papel de sus componentes como parte de la vida cotidiana y su desarrollo. Así se identifican valores que conviven y se mantienen en su interior, son parte de la vida diaria, contribuyen al desarrollo local y otorgan sentido y razón social. Esto obliga a que la planificación territorial incorpore este recurso como parte importante en la construcción de su territorio.

Esto significa que no solo las determinantes urbanas se direccionarán para evitar el rompimiento de esa unidad social y física, también, se facilitará la existencia y continuidad de las relaciones en el tejido social que se desarrolla en su interior y es parte propia de las dinámicas de ese territorio. Por lo tanto, la necesidad de generar políticas públicas claras, directrices y lineamientos para el desarrollo y crecimiento de esos territorios, con una visión local, son urgentes para el desarrollo local y endógeno.

El potencial económico que tiene la gestión y manejo adecuado del patrimonio cultural en el Ecuador, aún no se ha estudiado y menos cuantificado; por tanto, no ha sido posible visibilizar el aporte efectivo en el desarrollo económico del país. Sin embargo, a nivel mundial es claro su potencial, así que para poder dar un paso seguro en esa dirección, se debe definir el manejo de forma adecuada y no precisamente a través de una visión fragmentada.

Bibliografía

- ARIEL OLMOS, H., *Gestión cultural y desarrollo: Claves del desarrollo*. AECID. Artes Gráficas Palermo, Madrid, 2008.
- BORJA J. CASTELLS, M., (2004) “Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información”. Santillana Ediciones Generales, Madrid.
- CONTI A. (2007) “El paradigma urbano en revisión”. Reunión de expertos de ICOMOS y Comités Científicos Internacionales
- EL COMERCIO, Diario del Ecuador. 23 de septiembre del 2017
- GARAVITO GONZÁLEZ, L., “El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza”. Revista Opera Fecha de acceso: 18 de septiembre del 2017.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67500608> ISSN 1657-8651
- ICOMOS-Ecuador, “Una mirada a la gestión del patrimonio cultural en el marco de las nuevas competencias”, NAVAS, María de Lourdes, documento inédito presentado como postulante para miembro de la organización. Quito, Agosto 2017.
- MINISTERIO DE CULTURA Y PATRIMONIO (2014) “Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador” Fecha de acceso Enero 2016
<http://contenidos.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/2015/ciudades-patrimoniales.pdf>
- SENPLADES, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021”. Fecha de acceso última 20 de setiembre del 2017. <http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales> SENPLADES,

“Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021”. Fecha de acceso última 20 de setiembre del 2017. <http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales>

UNESCO, ICOMOS, ICCROM (2013) “Gestión del Patrimonio Mundial Cultural” Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNESCO, UNDP Perú (2005) “¿Cultura y Desarrollo? ¿Desarrollo y Cultura?” Raúl Romero Cevallos.

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto “política pública” Fecha de acceso: 15 de septiembre de 2017.

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>> ISSN 0124-4035