

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Análisis de la Política de Fomento a la Cultura del Gobierno de Guillermo Lasso:

Proyecto emblemático “Teatro del Barrio”

Katterine Mirella Enríquez Cevallos

Asesor: Carlos M. Rodrigues de Caires

Lectora: Vanessa Montenegro Hidalgo

Quito, enero de 2024

Índice de contenidos

Resumen	6
Introducción.....	7
Capítulo 1. Políticas Culturales.....	10
Capítulo 2. Diseño de políticas públicas	15
2.1. Coordinación Intersectorial	16
2.2. Interacciones políticas	19
Capítulo 3. Análisis del caso empírico “Teatro en el Barrio” a través de los instrumentos de políticas.....	21
3.1. Análisis de los instrumentos que enmarcan la política de fomento cultural.....	31
Conclusiones	41
Referencias	44
Anexos	46

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 3. 1 Postulaciones para Teatro en el Barrio (2021-2022).....	29
Tabla 3. 2 Proyectos ganadores por disciplinas artísticas	29
Tabla 3. 3 Objetivos del Gobierno Nacional y metas en cultura 2022-2025	30
Tabla 3. 4. Gasto Público en Cultura	33

Lista de abreviaturas y siglas

Siglas	Definiciones
FONCULTURA	Fondo Nacional de Cultura
ICCA	Instituto de Cine y Creación Audiovisual
IFAIC	Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad
IFCI	Instituto de Fomento a la Creatividad e Innovación
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
LOC	Ley Orgánica de Cultura
MCYP	Ministerio de Cultura y Patrimonio
PIB	Producto interno bruto
RAE	Real Academia Española
RUAC	Registro Único de Artistas y Gestores Culturales
SIIC	Sistema Integral de Información Cultural
SNC	Sistema Nacional de Cultura
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Katterine Mirella Enríquez Cevallos, autora de la tesina titulada Análisis de la Política de Fomento a la Cultura del Gobierno de Guillermo Lasso: Proyecto emblemático “Teatro del Barrio”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2024



Firma

Katterine Mirella Enríquez Cevallos

Resumen

Pocos son los casos en nuestro país que permiten evidenciar el análisis de políticas de fomento cultural alrededor del diseño de políticas, indudablemente un aspecto que permite identificar los recursos con los cuales cuenta el Estado para abordar determinado problema público y la implementación exitosa o no de las políticas en torno a la cultura y los aspectos materiales y simbólicos que la componen.

El problema de política que aborda esta tesina, se centra en las dos dimensiones del diseño de la implementación: la coordinación intersectorial y las interacciones políticas en el marco de las políticas de fomento cultural, tomando como estudio de caso el proyecto emblemático del presidente del Ecuador Guillermo Lasso “Teatro en el barrio” en los años 2021 y 2022.

Se identifica la ausencia de instrumentos de implementación de la política, por tanto una coordinación deficiente y sin identificaciones claras en todos sus niveles. Por otro lado, en la dimensión de las interacciones políticas, no se adoptaron mecanismos de participación ni diálogo eficiente con los actores claves en el proceso.

Estas omisiones en la implementación da como resultado, falta de coherencia con los objetivos que el proyecto deseaba alcanzar, en torno a conceptos como acceso, descentralización, arraigo territorial y activación económica. Además, la incorporación de la figura del aliado estratégico en las bases técnicas que es un aspecto clave para su análisis, haría suponer, un mecanismo específico para su participación.

El estudio de caso, solo ratifica las debilidades del diseño institucional cultural, que no logra ser superado desde su génesis. Problemas técnicos y administrativos, presupuestos limitados que sufren constantes recortes en la medida en que los gobiernos adoptan determinadas posturas ideológicas y políticas para la cultura, hasta la baja legitimidad y desconfianza del accionar del ente rector, con nula capacidad para articular el Sistema Nacional de Cultura.

Los actores de la sociedad civil se han limitado a ser “beneficiarios” de fondos concursables, sin que su participación sea relevante en la definición y elaboración de las políticas. En este escenario las políticas culturales del presente, son pequeños parches frente a los innumerables problemas que demanda la ciudadanía en torno a la cultura.

Introducción

El campo de las políticas culturales es la cultura. Sus conceptualizaciones se han desarrollado sin mayores acuerdos, evidenciando un conflicto en tanto sus delimitaciones y desde dónde esas nociones provienen “¿Comprendemos la “cultura” como “las artes”, como “un sistema de significados y valores” o como un “estilo de vida global” y su relación con la “sociedad” y la “economía”?” (Williams 2000, 24).

Para Echeverría un hecho ineludible es pensar a la cultura como una dimensión de la vida social (2001, 13) que ya sería un punto de partida fundamental en la mixtura de conceptos y metodologías que toman a la cultura como su objeto de estudio. Desde la antropología “La cultura hace referencia a la totalidad de prácticas, a toda la producción simbólica o material, resultante de la praxis que el ser humano realiza en sociedad, dentro de un proceso histórico concreto” (Guerrero 2002, 35).

Una de las formas de intervenir la cultura es mediante políticas culturales de carácter público. Estas surgen como problemas después de la “segunda guerra mundial con la conformación del Sistema de Naciones Unidas al darle un carácter global e implementar una agenda unificadora entre los Estados” (García Bayardo 2008,17). El ámbito de la política pública cultural supondría, además, el surgimiento de una administración pública específica en temas culturales, su relación con las instituciones existentes, posteriormente con enfoque en derechos.

Según García Canclini, el nuevo interés por instaurar una agenda de política cultural por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la creación de una institucionalidad cultural con Ministerios específicos para el sector, da cuenta de nuevos avances en el desarrollo de las políticas públicas en temas tan cruciales como: “acuerdos internacionales para la defensa del patrimonio nacional, el acceso de sectores populares a la cultura y la protección de los derechos de artistas y trabajadores culturales” (1987, 17). Sin embargo, evidencia problemas sustanciales que denotan una separación de las metodologías creadas por los expertos internacionales y las realidades de los Estados en particular en Latinoamérica y cómo “las acciones públicas se vinculan con las necesidades sociales” (19).

Si bien las políticas culturales tienen conceptualizaciones amplias como la que realiza García Canclini citado en García Bayardo, definiéndolas como “conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin

de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población, y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (2008, 19), estas serán mucho más complejas en la práctica.

Evidentemente, la implementación de políticas culturales en nuestra región no ha sido un proceso homogéneo desde la perspectiva de la relación cultura-Estado. Existen factores que son determinantes en este análisis, por ejemplo, las decisiones que toman los gobiernos para implementar políticas culturales que permitan solucionar los problemas que han sido identificados y a los que se les da o no prioridad.

En este sentido, los abordajes teóricos y metodológicos del diseño de políticas públicas permiten incorporar en la discusión de las políticas culturales, un aspecto emplazado por debates menos pragmáticos. “El diseño de una política pública implica definir claramente los objetivos y los instrumentos para intervenir un problema público específico” (Hill y Hupe 2002; Hupe y Saetren 2014; Peters 2014; Weimer y Vining, 2017 citados en Leiva y Toro 2020, 151).

Como señalan los autores, se deben sumar otros elementos como los actores y su rol, las responsabilidades que deberán cumplir las instituciones públicas y privadas, los recursos, la coordinación, entre otros, que puedan garantizar políticas efectivas, que respondan a la realidad concreta del público objetivo, sus deseos y demandas, a los contextos en las cuales estas se desarrollan, a sus formas particulares y sus dinámicas. A criterio de De la Vega (2019, 65) “parte de comprender los modos de producción diferenciados y contextualizados, y los valores culturales que van a definir la política cultural pública del país”.

El objeto de análisis de esta tesina se refiere a las políticas de fomento cultural en Ecuador. Estas políticas están enmarcadas en la Ley Orgánica de Cultura (LOC), definidas como: “todas aquellas acciones encaminadas a generar condiciones favorables para el desarrollo de la creación artística, la producción y la circulación de bienes y servicios culturales y creativos” (art. 105).

Se identifican problemas en el diseño institucional en la implementación de políticas de fomento cultural a través de procesos de concurso público o llamados fondos concursables. Se ha tomado el caso del proyecto emblemático para la cultura del gobierno de Guillermo Lasso “Teatro en el Barrio”, con la siguiente pregunta de investigación: “¿Cuál es el enfoque de políticas que se utilizó para implementar el proyecto “Teatro en el barrio” como línea transversal de fomento a la cultura en el Ecuador en los años 2021-2022?”

Las primeras derivas de esta tesina apuntan a la demanda que realiza el presidente del Ecuador, Guillermo Lasso, al Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCYP) para que Teatro en el Barrio sea implementado en los primeros 100 días de su gobierno. Esto, junto a otros hallazgos iniciales, permite inferir la adopción de un modelo centralizado, jerárquico y vertical de tipo top down en las actividades efectuadas alrededor del diseño de políticas para implementar este proyecto.

Se considera que existió una “intención” de coordinación intersectorial comprobada solamente en declaraciones de las autoridades de la cartera de Estado, y nulas interacciones con otras organizaciones no estatales y de la sociedad civil.

El enfoque de diseño de políticas públicas en esta tesina se centrará en las dos dimensiones que se presentan a continuación:

1. Las acciones de coordinación entre entidades gubernamentales que se vislumbran como centralizadas, jerárquicas y verticales.
2. La interacción entre gobierno y actores no-estatales, las mismas que no recogieron las sugerencias para la implementación del proyecto, omisiones expresas e intencionales.

El método utilizado es el análisis de congruencia (Beach y Pedersen 2016). Se analizan los instrumentos de política que intervienen en la Política de Fomento, los cuales enmarcan las condiciones de implementación de Teatro en el Barrio. Para ello, se utiliza la taxonomía NATO (Hood y Margetts 2007) y fuentes de información documental, primaria (entrevistas semiestructuradas) y secundaria, incluyendo literatura pertinente a Políticas Culturales y Diseño de Políticas.

Se realizará un recorrido de cómo se han orientado las políticas culturales a nivel global y cómo estas se incorporan en el Ecuador, algunas de manera tardía o forzadas, para desde este marco partir con la nueva institucionalidad cultural que sostiene las políticas culturales del presente. Posteriormente, se centra el análisis en los conceptos de diseño de políticas enmarcados en la coordinación e interacciones políticas. Luego se presentará el caso de estudio con el análisis de los instrumentos de la política de fomento cultural en el Ecuador y finalmente se expondrán las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1. Políticas Culturales

Las políticas culturales fueron inicialmente incorporadas en el Ecuador sobre la base de la construcción de “una” identidad nacional, con una herencia colonial que excluyó otras formas de ser, hacer y significar. Esto colocó en el centro a la creación artística polarizada por la alta y baja cultura, invisibilizando o dejando de lado prácticas artísticas y culturales que no entran en la representación de la cultura hegemónica.

Para Puente (2003, 63), el Estado busca una identidad común que [...] deviene en la llamada “identidad nacional”. Precisamente, para cumplir este cometido, surge la necesidad de enaltecer y proteger el patrimonio cultural de la “nación”.

En el Ecuador, a decir de De la Vega y Rodríguez, “La Casa de la Cultura, la Dirección Cultural del Banco Central y el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, entre los años 40 y los años 80 del siglo XX, organizaron las políticas culturales y su ejecución” (2019, 4). Esta implementación estuvo caracterizada por una lógica hacendaria, clientelar y fragmentaria, lo que evidencia hasta nuestros días una forma de administrar la cultura y su fomento en algunas instituciones culturales.

En los años 1950 y 1960, aparece un modelo que centraliza las prácticas culturales y las instituciones alrededor del Estado omnipresente, un tipo de paternalismo institucional denominado “democratización cultural” que fue implementado por el gobierno francés y que terminará expandiéndose en el mundo. “Parte de la idea que la oferta genera demanda, o de que existe una demanda latente a activar. A este modelo también se le ha llamado extensionismo o política cultural de lógica descendente” (Bassand 1992, Rubinich 1993, citados en Observatorio Vasco 2013, 7).

Un intento por substituir este paradigma es la “democracia cultural”, la cual permite comprender cómo son las dinámicas en las demandas de los actores que participan en la cultura como sus verdaderos protagonistas, con el fin de crear políticas alrededor de la producción y el consumo cultural.

Se trata de la participación directa de la sociedad en la vida cultural, de su incorporación activa en los procesos de creación y la gestión de los programas; del reconocimiento, respeto y estímulo a la cultura que se generan en las comunidades. Es decir, no sólo se buscan popularizar la cultura, sino apoyar el desarrollo cultural endógeno (Observatorio Vasco 2013, 7).

Si bien la democracia cultural, propició el debate sobre acceso, diversidad, interculturalidad, entre otros, no substituyó del todo a la oferta cultural en las políticas públicas hasta hoy.

Posteriormente, en la década de 1990, toman protagonismo las industrias culturales. Las políticas diseñan condiciones para que la creatividad sea fuente de valor económico y la propiedad intelectual genere valor a las ideas. Ahora los agentes culturales son vistos como emprendedores. Se sigue manteniendo la oferta cultural, pero ya no como única responsabilidad del Estado. Esta es reemplazada por las industrias, capaces de generar ganancias sustanciales que muevan los mercados locales e internacionales con aportaciones al producto interno bruto (PIB). Los Estados crean instrumentos como las cuentas satélites que permiten incorporar datos cuantitativos para medir esos aportes.

Sin embargo, con la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001, nuevos enfoques conceptuales vuelven al debate. Ofrecen, si se quiere, un contrapeso menos economicista de la cultura (Observatorio Vasco 2013).

Según García Bayardo (2008, 24) “este momento revitaliza las políticas culturales nacionales, e incorporan categorías para diferenciar los bienes, servicios culturales y las industrias culturales basadas en valores, creencias e identidades”, con la mirada fija en el desarrollo. Un ejemplo son las ciudades marca, como Barcelona, con territorios gentrificados, inversiones transnacionales, tecnología y proyectos innovadores, pero además, monopolios, despojo, disputas por el uso del espacio público, prácticas culturales excluidas, elitismo, brechas de desigualdad, estandarización estética, entre otros.

Los modelos y enfoques de políticas culturales de Europa y de otros puntos del globo, así como de la UNESCO en la creación de instrumentos internacionales, han influido en las políticas nacionales de la región latinoamericana. Esta influencia se manifiesta desde la creación de instituciones especializadas, hasta la incorporación de rasgos específicos de los modelos antes señalados, en momentos históricos con contextos políticos concretos.

En Ecuador, la creación del MCYP en el 2007 creó un antes y un después en la institucionalidad pública cultural. Un momento político particular del país, establecido por la Revolución Ciudadana, en donde se puede observar, entre otros, dos aspectos: una expansión de instancias gubernamentales como secretarías, subsecretarías, ministerios, etc. y la articulación de estas instituciones de reciente creación como herramientas para sostener un proyecto político específico. En ese sentido, uno de los principales objetivos de la creación del MCYP fue generar y promover proyectos, festivales nacionales e internacionales, ferias,

eventos, conciertos de carácter principalmente masivo, destinados a transmitir los principios de la revolución ciudadana como nuevos valores establecidos de una identidad cultural nacional (Ministerio de Cultura y Patrimonio logros 2007-2016¹, s.f.).

En este contexto, se institucionalizó el paradigma de la oferta cultural y se originó el Sistema Nacional de fondos concursables para fomentar la libre creación artística en el año 2009, financiado por medio de FONCULTURA². En ausencia de ley, persistió la asignación de recursos a discrecionalidad, desde una lógica clientelar.

En el año 2011, el MCYP genera un documento que perfila los aspectos fundamentales que sostendrían la política cultural del país denominado “Revolución cultural”. Este documento identifica cuatro ejes transversales: interculturalidad, equidad integral, fortalecimiento de la institucionalidad y posicionamiento internacional de las culturas del Ecuador. Estos se complementan con cuatro ejes programáticos: descolonización, derechos culturales, emprendimientos culturales, nueva identidad ecuatoriana contemporánea. Estos organizan y orientan las acciones gubernamentales mediante políticas y estrategias y la responsabilidad que tendría la cartera de Estado como ente rector.

A partir de este documento, el MCYP implementa una Subsecretaría de Emprendimientos, Cultura, Artes e Innovación y un Sistema de Información Integral, incluyendo las bases para generar las condiciones de las industrias creativas y el emprendimiento en la institución, aunque tardíamente en relación con la región.

A partir del año 2016, con la sanción de la Ley Orgánica de Cultura (LOC) y la creación de los mecanismos para regular, organizar y orientar el Sistema Nacional de Cultura (SNC), estos aspectos aterrizan en las políticas del presente con los dos subsistemas que lo conforman: El Subsistema de la Memoria Social y el Patrimonio Cultural y el Subsistema de las Artes e Innovación, este último administrado por el Instituto de Cine y Creación Audiovisual (ICCA) y el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades (IFAIC). De allí en adelante, la política de fomento cultural se realizaría mediante fondos

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=WtODiITXnnM>.

² Fondo creado en el año 1991 por el Gobierno de León Febres Cordero, para otorgar préstamos reembolsables y no reembolsables a programas y proyectos culturales. En ese entonces, una comisión calificadora integrada por un representante del Banco de Desarrollo del Ecuador, Director de Fomento y el Director de Abogacía del Consejo Nacional de Cultura otorgaban los créditos. El Banco Ecuatoriano de Desarrollo era el depositario de un porcentaje de utilidades sobre inversiones que iban destinados al fondo.

conkursables como único mecanismo de política pública, sostenida por medio de concurso público financiado por el Fondo de las Artes, la Cultura y la Innovación, un nuevo FONCULTURA.

¿Qué significó antes y ahora contar con un sistema de incentivos mediante concurso público o fondos concursables que promueva la política de fomento cultural, y que, a partir del 2016, este constituya su único mecanismo?

Se debe entender en qué consisten los fondos concursables. Según fondos.gob.cl³:

Los fondos concursables constituyen parte de la oferta programática de una institución pública y se conciben como un mecanismo de asignación de recursos, con los cuales se financian proyectos e iniciativas presentadas por personas y organizaciones, que cumplen con un conjunto de condiciones de elegibilidad que se establecen en las bases técnicas y administrativas de los concursos y cuyo alcance se establece en el marco de la misión y mandato legal de la institución que los promueve (Ministerio Secretaría General de Gobierno, Palacio de la Moneda s.f.).

Los fondos concursables no son solo mecanismos de acceso para el fomento cultural, responden al paradigma de las nuevas transformaciones de las industrias culturales alrededor de las nuevas economías del conocimiento, influenciadas por las nuevas tecnologías. Según Ossa⁴ (2011, 4:46), el Estado se apropia de la dimensión creativa previa a la producción misma, potenciada a través del fondo concursable que precariza al beneficiario del proyecto creativo, que tiene que volver a financiar en un continuo bucle de búsqueda de recursos. El fondo crea la expectativa que algo está circulando.

La entrega de fondos públicos, aunque deja de ser clientelar (a discreción de los políticos de turno) y se organiza un sistema de convocatorias públicas, estas obedecen a una lógica neoliberal en la que el Estado distribuye recursos a sujetos u organizaciones privadas y a través de este gesto se deslinda de sus responsabilidades en la generación de condiciones integrales de fomento (De la Vega y Rodríguez 2019, 4).

Esta breve mirada en torno a las políticas culturales, permite identificar de dónde provienen y cómo se han implementado en nuestro país en momentos históricos y políticos determinados, en los cuales el Estado ha tenido una presencia fuerte y en otras de baja intensidad. Las

³ <https://www.fondos.gob.cl/preguntas-frecuentes/>

⁴ https://www.youtube.com/watch?v=-WU_LqRsy1o&t=690s

agencias internacionales han influenciado en gran medida el accionar público, al auspiciar y producir documentos que sistematizan prácticas y orientaciones para la cultura. La mediación del mercado se limita a pocas industrias que generan rentabilidad en el Ecuador, y en ese sentido la única política del Estado ha sido implementar estímulos tributarios, específicamente el 150% de deducibilidad en la conciliación tributaria del impuesto a la renta. Por otro lado, los agentes culturales no han logrado incluir sus intereses en las agendas de gobierno y siguen creando mediante proyectos autogestionados, relacionándose con el Estado mediante los fondos concursables.

Este antecedente permitirá comprender las decisiones del pasado y cuánto han afectado los contextos actuales en los que las políticas públicas se siguen desarrollando. Estas tendencias, si bien parecerían exclusivas del sector cultural, no difieren del accionar de la gestión pública, el rol del Estado, el mercado y los grupos sociales.

Esta tesina pretende extender un diálogo entre las políticas de fomento cultural y los aportes prácticos del diseño de políticas públicas con el fin de identificar los problemas presentados en el ámbito de la implementación del estudio de caso “Teatro en el Barrio”. Este proceso es observado en sus dos dimensiones, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas, en un contexto de institucionalidad pública de reciente creación, en donde ya se establece un ente rector de la política pública cultural del país.

Capítulo 2. Diseño de políticas públicas

Evidenciar las acciones que ha emprendido el Estado en torno a las políticas de fomento cultural permitirá comprender si el mix de recursos utilizados por el gobierno ha sido efectivo o no, así como dar cuenta de las omisiones como un elemento de elección política.

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos, pues, ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos (Aguilar y Lima 2009, 3)

Si bien actualmente se evidencia una institucionalidad cultural y una serie de recursos que el Estado ha generado para su desarrollo, la agenda del gobierno actual sigue dejando por fuera los problemas de las culturas, que se reflejan en las relaciones cotidianas de identificación cultural, que no son de carácter prioritario.

Un aspecto ausente en el análisis de las políticas culturales ha sido su dimensión técnica. Desde esta perspectiva “La lógica de diseño” (*design thinking*) busca ante todo tomar mejores decisiones y desarrollar políticas que tengan mejores resultados (Peters 2019, citado por Fontaine 2021, 12).

El conocimiento especializado del área sectorial de intervención y de los grupos meta permite generar mejores criterios de diseño de políticas. Estos elementos se expanden a la inclusión en el proceso, tan demandado por los grupos sociales, y la suma o combinación de instrumentos, factores que crean una conjunción efectiva al momento de producir políticas.

El mecanismo causal de las políticas contempla la puesta en agenda, la formulación, la implementación (coordinación intersectorial e interacciones políticas) y los resultados (evaluación), concebidas no como ciclos fragmentados, ni como procesos lineales, sino como una serie de interacciones complejas que dependen la una de la otra, y sufren afectaciones en su desarrollo.

Los nuevos aportes del diseño de políticas frente al ciclo clásico son acentuar el análisis en:

- las causas de los problemas de políticas públicas
- la diversidad de los instrumentos
- los valores que orientan la definición y la jerarquización de los problemas de políticas, y

- los estilos de implementación y la evaluación de los resultados (Peters 2018, citado en Fontaine 2021,12).

Según señala Fontaine (2021, 27), el enfoque práctico del diseño de políticas subraya la importancia del mix de instrumentos “como recursos que el Estado tiene para formular, implementar y evaluar una política”, y los resultados de las decisiones tomadas alrededor de esas elecciones.

Los instrumentos de políticas se vinculan en cuatro tipos de recursos: información, regulación del tesoro (presupuesto) y la organización administrativa y estos a su vez contienen dos dimensiones: Dimensión Sustantiva (se refiere a como afecta la distribución de bienes y servicios por el Estado) y su dimensión procedimental (afecta a las relaciones del Estado y la Sociedad) (Fontaine 2021, 27).

Las políticas culturales de fomento en el Ecuador tienen graves problemas en su diseño institucional. Se expresan en una falta de definición de los objetivos del gobierno nacional para la cultura, evidenciado en el único proyecto sectorial que el gobierno ha propuesto: “Teatro en el Barrio”.

La implementación no es “aterrizar” la política, es definir los procedimientos e instrumentos con los cuales la política se relaciona con otras, sus sinergias, sus tensiones, los ajustes de relacionamiento a nivel gubernamental, así como los aliados y adversarios de la política, las contingencias con los diferentes niveles de gobierno, los roles de los actores en la política, la capacidad de incidencia, entre otros.

En ese sentido, las dimensiones que intervienen en una efectiva implementación son Coordinación e Interacciones políticas, actividades del diseño que ocupan esta tesina, en el marco de la implementación de “Teatro en el Barrio” como proyecto emblemático de fomento cultural.

2.1. Coordinación Intersectorial

Méndez toma el concepto de coordinación de Agranoff, quien lo define como “proceso por el que se da orden al esfuerzo institucional de las entidades de un gobierno; sus propósitos primordiales son evitar la duplicidad de esfuerzos, así como transparentar y hacer más eficiente el uso de recursos” (Méndez 2020, 283).

En el ámbito de la puesta en valor del diseño, [...] “no delinear correctamente la implementación de una política pública, puede llevar a fijar un sinnúmero de objetivos

irrealizables, que no cuenten con el respaldo de equipos y organizaciones con una capacidad real para llevarlos a cabo” (Leyva, Toro 2022, 151).

Según Weimer y Vining (citados en Leiva y Toro 2022, 152), “en la formulación del modelo de implementación, es necesario hacer un diseño detallado en el que se consideren los objetivos, los actores, las capacidades necesarias y los retos de interacción con diferentes áreas de política”.

La falta de profesionalización, los niveles de centralidad, el tipo de institución gubernamental, las jerarquías tradicionales, entre otras, pudieran ser factores que impidan o dificulten la atención que requiere la implementación y sus claras omisiones en las políticas públicas. En ese sentido, es importante identificar ciertos enfoques que permiten evidenciar el rol que juega el Estado en la gestión de la coordinación.

El enfoque *top down* responde a una lógica de coordinación y a la manera en que el Estado se relaciona con sus actores, es decir, un tipo de estilo de gobernanza, “plantea un control centralizado por vía de una organización jerárquica” (Bardach 1974, Pressman y Wildavsky 1984, citados en Leiva y Toro 2022, 152). Es decir, las políticas son concebidas y planificadas por aquellos que tienen el poder y la autoridad para hacerlo, funcionarios de alto nivel en el gobierno o en otras instituciones dominantes. Se espera que se implementen por aquellos que se encuentran en niveles inferiores de la estructura gubernamental, permitiendo el “orden” esperado. Se justifica en la medida en que se consigan [...] “objetivos unificados, pasos claros, información suficiente y un control preciso” (Leiva y Toro 2022, 152). En este sentido, Repeto⁵ plantea que la coordinación no es un fin en sí mismo, es un medio que garantizaría la integralidad de las intervenciones (2016, 515).

A decir de Cabrero y Zabaletto, varios son los factores que explican las políticas centralizadas en la región, que fueron incorporadas en el accionar gubernamental en una suerte de “inercia centralizadora” como: procesos violentos, la construcción de planes nacionales, la herencia colonial, “un estilo de diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas, buscando de esta manera igualar las condiciones nacionales” (2009, 29).

En este sentido, en las instituciones culturales persiste una lógica vertical que se relaciona con el puesto jerárquico que ocupa el funcionario, los intereses a los que responde, dando como resultado relaciones de poder expresadas en la dinámica institucional:

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=eTtpQUrYRDU>

En los ministerios todavía hay una lógica cacical, vertical, donde la palabra que diga el ministro no es cuestionable y el resto de funcionarios sencillamente acatan esas decisiones, incluyendo a los funcionarios del IFCI. Los funcionarios podrían tener iniciativas interesantes, que hayan construido con la gente, pero viene el ministro o el viceministro y te dicen “¿sabes qué? esto no va, va esto otro”, los funcionarios que quieran seguir en su trabajo no les queda más que hacer eso, es orden del patrón, así funciona, independiente de cualquier gobierno, es parte de la cultura política, de la estructura de gobierno que tenemos en el país (Óscar Betancourt, exdirector del IFAIC, miembro de la red Awana, músico, entrevista cara a cara 16 de marzo de 2023)

A decir de Méndez (citado en Illari 2012, 5), los regímenes dictatoriales, rezagos coloniales, entre otros factores, han producido formas de administrar la cuestión pública “patrimonialista” centralizadas en las decisiones del líder máximo del gobierno [...] “el Estado adquiere su legitimidad basada en el corporativismo, el clientelismo y el populismo”.

Otro enfoque en el diseño de la implementación es el *bottom-up*. Se centra en el margen de decisiones que podrían tomar los burócratas de calle⁶, de alguna manera confiando en la cercanía de los funcionarios con el usuario meta, contexto en el cual esas interacciones colaborativas podrían generar nuevos aportes al proceso. Este enfoque, a decir de Cabrero y Zabaletto (2009, 31) “está transformando profundamente el panorama de las políticas de bienestar social en los diversos países de la región”.

La conjunción de aspectos del enfoque *top-down* y el *bottom-up*, da como resultado un modelo mixto de tipo integracionista, en donde interesa conocer la actuación de los tomadores de decisiones de alto nivel, así como de los implementadores a nivel de calle. La metodología plantea considerar cuatro aspectos:

- El mapeo hacia adelante, para definir cómo se estructura la autoridad;
- El mapeo desde atrás, para definir el rol, las competencias y capacidades de los implementadores de calle y decidir el grado de delegación y discrecionalidad que estos actores obtendrán.
- La transversalización, en la cual se definen los roles y los mecanismos de coordinación de los múltiples actores públicos que deben trabajar en la política.

⁶ El término burócratas de calle es una traducción del concepto clásico Street-Level bureaucracies de Lipsky (1980), que hace referencia a los servidores públicos que realizan la prestación directa del bien o servicio (Leiva y Toro 152)

- La especificación del rol del mercado y la sociedad, la calidad del diseño de la implementación de una política concierne a la estructuración institucional de la interacción del Estado con el mercado y la sociedad civil. (Leiva y Toro 2022, 154).

Otro enfoque es el de redes. En este, las interacciones están basadas en los mínimos comunes que pueden tener sus integrantes en torno a la confianza y la cooperación, “las redes están conformadas por una variedad de actores públicos y privados, cada uno con metas y estrategias particulares [...] y que, por tanto, requieren ciertos mecanismos de integración y coordinación para la consecución de sus objetivos propios” (Cabrero y Zabaleta 2009, 36).

La coordinación intersectorial puede ser de tipo centralizada (si el gobierno decide controlar la implementación a través de la burocracia a nivel nacional o federal) o descentralizada (si el gobierno opta por delegar parte de la responsabilidad de la implementación a los gobiernos locales o nacionales, en el caso de regímenes federales, o al mercado) (Fontaine 2021, 22).

2.2. Interacciones políticas

Las interacciones políticas se relacionan con los actores y sus intereses frente a una nueva política generada por el Estado y su colaboración o no en la etapa de implementación.

Fontaine señala que:

Estas interacciones remiten a dos tipos de relaciones. Por un lado, están las relaciones de fuerza en el seno del Estado, entre el poder ejecutivo y el legislativo (que se expresan lógicamente durante los debates para la adopción de una nueva ley), o entre el gobierno central o federal y los gobiernos locales o nacionales (que se manifiestan cuando se redistribuyen los recursos y las competencias). (Fontaine 2021, 22).

Estas interacciones pueden incluir debates, negociaciones, acuerdos, confrontaciones, alianzas, coaliciones, y cualquier otra forma de comunicación y acción política entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Según Fontaine, “Lo que está en juego en este momento es el manejo de conflictos, que puede ser coercitivo o colaborativo” (Fontaine, 2021, 22).

Fontaine identifica cuatro estilos de implementación que sería la combinación de interacciones políticas (horizontal y vertical) y modos de coordinación (centralizada y descentralizada)

1. Centralismo y gobernanza vertical es el resultado de un estilo dirigista

2. Descentralización y gobernanza horizontal, será un estilo participativo
3. Centralismo y gobernanza horizontal, deviene un estilo voluntarista de implementación
4. Descentralización con gobernanza vertical será un estilo tecnocrático

Otra aspecto a considerar es el de la coherencia en las políticas públicas. Cejudo y Mitchel plantean que la coherencia no es una dimensión que se hace a sí misma, se constituye en relación con otro, en su relacionamiento (2015).

La coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios, que no se genera de manera automática, sino a partir de intervenciones deliberadas. La solución de los problemas públicos no puede ser la suma de una serie de políticas inconexas y desarticuladas (Cejudo y Michel 2015, 6)

Los autores proponen tres niveles de análisis identificados en las políticas públicas. Primero, la coherencia dentro de las políticas (la coherencia interna). La incoherencia en este nivel supone una falla en la teoría causal y los cambios que se esperan en la implementación. En este nivel, los objetivos de la política deben guarden relación con los problemas identificados, los instrumentos y sus resultados. Segundo, la coherencia entre políticas se manifiesta cuando las políticas interactúan en un mismo espacio de políticas y sus sinergias permiten llegar a los objetivos deseados, los instrumentos de política tienen coherencia cuando cada instrumento puede contribuir al espacio de políticas. Y, tercero, la coherencia entre espacios de política se refiere al nivel de uniformidad, cooperación y metas en común entre dos espacios de políticas sectoriales diferentes.

Más que modelos a seguir, estos enfoques y estilos en la coordinación e interacciones planteados, guiarán los aspectos de análisis relevantes que contestarán la pregunta de investigación, y así, evidenciar las formas institucionales utilizadas en la implementación, las que, de acuerdo con Fontaine, “incide en los resultados de la política, tanto en términos de impactos como de procesos” (2021,23). En definitiva, “el desafío es el diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos (Cabrerero y Zabaleta 2009, 37).

Capítulo 3. Análisis del caso empírico “Teatro en el Barrio” a través de los instrumentos de políticas

La presente tesina ha tomado como estudio de caso “Teatro en el Barrio” como proyecto emblemático para la cultura propuesto desde la Presidencia de la República en el gobierno de Guillermo Lasso, particularmente en el período 2021-2022. El análisis se basa en las evidencias empíricas presentadas a continuación.

Para contextualizar la implementación del proyecto en mención, se tomará como punto de partida dos momentos relevantes en el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021) y su distanciamiento político de la Revolución Ciudadana.

Como ya se había mencionado, el Sistema Nacional de Cultura tiene como uno de sus componentes al Subsistema de las Artes e Innovación. Este subsistema fue administrado por el ICCA y el IFAIC.

El 08 de mayo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1039, el presidente Moreno dispuso fusionar los dos institutos en una sola entidad denominada Instituto de Fomento y Creatividad a la Innovación (IFCI).

Un proceso de desinstitucionalización que partía por un recorte paulatino del gasto público, [...] “decisiones ampliamente cuestionadas y el debilitamiento constante de las formas institucionales de administración de la cultura a la imagen de lo que podría considerarse una estrategia de desmantelamiento del aparato público”. (Herrera⁷ s/a, 6)

El anterior Ministro de Cultura, Juan Fernando Velasco, en el gobierno de Moreno, fue muy criticado con un proyecto que se llamó “Arte en el aula” que se hizo a través de la Casa de la Cultura⁸, era otro fondo concursable [...] el anterior Ministro tenía toda la mirada en Colombia, y trajo todo lo que se estaba haciendo sobre economía naranja. Al final todo lo que ofreció el ministro nunca se cumplió, ni quiera un bono de \$200 dólares que ofreció para los artistas por la pandemia, y después dijo que a través del MIES iba a entregar un bono de \$60 dólares para los más precarios y nunca entregó. (Pablo Salgado, periodista y escritor, entrevista cara a cara, Quito, 22 de marzo de 2023)

⁷ William Herrera Ríos, Rector de la Universidad de las Artes, prólogo del libro digital “*Trabajadores de la Cultura condiciones y perspectivas en Ecuador*”.

⁸ Casa de la Cultura Benjamín Carrión, actualmente ha cambiado su nombre por Casa de las Culturas.

La pandemia mundial por COVID-19 agravó aún más las condiciones ya precarias de los trabajadores de la cultura, caracterizadas por la informalidad laboral y el pluriempleo⁹. Con el confinamiento, detuvieron sus actividades, recrudesciendo las condiciones materiales de supervivencia de las personas inmersas en el sector cultural y artístico.

En contexto aun de pandemia, Guillermo Lasso ganó la Presidencia de la República en las elecciones de 2021, e implementó por medio del MCYP “Teatro en el Barrio” como su proyecto emblemático.

Al inicio de su periodo el presidente dijo “Yo si me voy a ocupar de la cultura” en un discurso cuando posesionaba a los Ministros de su gabinete, y dijo, “yo a la Ministra de Cultura le voy a pedir dos cosas, tenemos que convertir a los barrios en escenarios para la cultura, para el arte, tener teatro en todos los barrios del país y dos, yo he viajado por Europa y allí he visto las obras de Guayasamín y de Endara Crow y Viteri, necesitamos que las obras de nuestros artistas estén en todo el mundo”, y le hizo ese encargo a la Ministra María Elena Machuca. (Pablo Salgado, periodista y escritor, entrevista cara a cara, Quito, 22 de marzo de 2023).

El proyecto “Teatro en el Barrio” conlleva en su génesis una aspiración presidencial, que es solicitada en público a la Ministra de Cultura.

Si se desagregan los dos conceptos que titulan el proyecto en mención, en estricta definición por la Real Academia Española (RAE) significan:

Teatro: “Edificio o sitio destinado a la representación de obras dramáticas o a otros espectáculos públicos propios de la escena. 2. m. Sitio o lugar en que se realiza una acción ante espectadores o participantes” (RAE consulta 24 de marzo de 2023).

Barrio: “1. m. Cada una de las partes en que se dividen los pueblos y ciudades o sus distritos. 2. m. arrabal (|| **barrio** fuera del recinto de una población)”. (RAE consulta 24 de marzo de 2023).

Una vez concretado la solicitud del presidente Lasso, el proyecto “Teatro en el Barrio” se materializa no en infraestructura, ni sobre la base de un solo lenguaje artístico, tal como lo supondría el nombre del proyecto, el cual no ha sido cambiado en los años que tiene de

⁹ El pluriempleo está definido por la Real Academia de la Lengua Española como la «Situación social caracterizada por el desempeño de varios cargos, empleos, oficios, etc., por la misma persona» Citado por Cardoso Pablo, Carla Salas en “Nota Introdutoria, Condiciones del empleo en las artes y cultura: aproximaciones a su situación en Ecuador a inicios de la pandemia” *“Trabajadores de la Cultura condiciones y perspectivas en Ecuador”*.

implementado, lo cual da indicios de las primeras inconsistencias. Por el contrario, se establece como línea de fomento creada mediante Resolución Nro. IFCI-DE-2021-0036-R como competencia directa del IFCI¹⁰,

Según el informe de rendición de cuentas del IFCI 2021, Teatro en el Barrio es una línea transversal de fomento. Sin embargo, en su informe de implementación¹¹ (IFCI 2022, 5), se le define como un proyecto para el Fortalecimiento de la Red de Gestión de Cultura Comunitaria. Lo singular es que “Cultura viva comunitaria-pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubias”, es una línea de fomento ya existente, con el mismo enfoque comunitario y fortalecimiento de la Red, elemento importante sobre el que se profundizará más adelante.

Teatro en el Barrio no difiere de las otras líneas de fomento en su implementación, realizada mediante fondos concursables.

Las bases técnicas contemplan los requisitos para los postulantes, los que, en este caso, como distintivo diferenciador, incorporan la figura de un aliado estratégico:

El aliado estratégico es una persona jurídica, pública o privada que realiza, desde hace al menos 5 años, una actividad, función o competencia relacionada con el arte y la cultura y cuyo ámbito de acción coincide con el territorio en el cual identificará a los procesos que pueden ser postulados.

Las personas jurídicas públicas no necesitan acreditación. Las personas jurídicas privadas deberán registrarse como aliados estratégicos a través de la plataforma web del Instituto: <http://www.creatividad.gob.ec> antes de ingresar sus postulaciones.

Los aliados estratégicos no perciben honorarios por postular los procesos culturales o artísticos.

¿Qué hace el aliado estratégico?

- Identifica procesos culturales o artísticos en su área de influencia;
- Verifica que los procesos cumplan con las condiciones requeridas en las presentes bases;

¹⁰ Las líneas de fomentos que dirige el IFCI son: Fomento a las Artes escénicas y artes vivas, Fomento de artes plásticas, artes visuales y artesanías, Fomento literario y editorial, Fomento a la industria musical, Fomento cinematográfico y audiovisual, Líneas transversales (Cultura viva comunitaria-pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubias, Festivales emblemáticos, Festival artes vivas de Loja, Teatro en el Barrio) IFCI rendición de cuentas 2021.

¹¹ <https://drive.google.com/drive/folders/1opzFFMWvTT6vfgdsb74hBMBZyv4o-Bet>

- Brinda apoyo para sistematizar el proceso con los formatos establecidos;
- Postula los candidatos ante el IFCI;
- Finalmente, si el proceso es seleccionado, brinda apoyo y asistencia técnica hasta el cierre del convenio. (IFCI 2021, 2)

El término “aliado estratégico” originariamente está acotado a quien se dirige a un mercado con el propósito de realizar alianzas con individuos o empresas que ofertan productos o servicios a un mismo cliente. Esta lógica no se distancia de la concebida en la identificación de procesos culturales y artísticos en el proyecto Teatro en el Barrio, en donde las dos partes deben ponerse de acuerdo para proponer el proyecto al MCYP. El artista o gestor cultural se convierte en implementador de su proyecto, es la última rueda del eslabón concebida de arriba hacia abajo, porque además supondría no tener las habilidades necesarias para llenar los formularios que la postulación requiere, por tanto, es el aliado estratégico quien asume el rol técnico de principio a fin, en ausencia del Ministerio y su falta de presencia territorial.

Eso es un problema en nuestra cultura política, que está tan fundamentada en las relaciones de amistad y de compadrazgo, esta figura del aliado estratégico es muy sensible y muy conflictiva, es casi inevitable que en espacios o ciudades pequeñas este aliado estratégico busque favorecer a su núcleo de amigos, es decir, no es imparcial. (Óscar Betancourt, exdirector del IFAIC, miembro de la red Awana y músico, entrevista cara a cara 16 de marzo de 2023).

La ministra de cultura, María Elena Machuca, en entrevista realizada por el medio digital GK (17 de agosto 2021¹², 9:17) menciona que hablaron con todas las municipalidades del país, con organizaciones no gubernamentales, con fundaciones, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), prefecturas que conocen el territorio, “ellos pueden presentar hasta cinco procesos”.

Las intenciones de la ministra se quedaron en declaraciones coyunturales, o si se efectuó, no existieron ni adaptaciones ni cambios institucionales. Incorporar la figura del aliado estratégico, supondría un diseño de implementación particular, que permita establecer el rol que cumplirían las instituciones públicas y privadas, y las orientaciones para establecer el tipo de acompañamiento a los artistas y gestores culturales y sus procesos en territorio, que incluyan recursos para capacitaciones, mapeos, entre otros.

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=WtkJPI-Y7u4&t=13s>

Por otro lado, ¿qué garantizaría que el aliado estratégico cumpla su rol tal como lo menciona las bases técnicas?

Pensar que las instituciones per-se pueden convertirse en aliados estratégicos es un error, implicaría que tienen el conocimiento, las posibilidades, las herramientas y los recursos para ejecutar esa acción en cultura, cosa que no sucede en ningún territorio al menos en Pichincha [...] el aliado estratégico ha servido para la postulación como tal, es decir hay que cambiar esto, esto hay que mover, esto no funciona muy bien, siendo realista no va a participar el arraigo territorial, no va a participar la conciencia de a quienes beneficia ese proyecto, sino el papel y cuan bien esté escrito, ¿la realidad de cada institución es la misma de la realidad de quien postula? ¿Y en qué punto nos juntamos? (Andros Quintanilla, presidente de la Casa de la Cultura Núcleo de Pichincha, entrevista cara a cara, Quito, 21 de marzo de 2023).

En el informe de implementación de Teatro en el Barrio, se identifican debilidades en torno a ciertas herramientas que no se lograron incorporar, otorgándole la responsabilidad al aliado estratégico.

Levantamiento de información a nivel nacional sobre procesos artísticos y culturales con arraigo territorial: si bien esta actividad compete a los aliados estratégicos como parte de sus responsabilidades y actualmente se han obtenido estos datos como fruto de la convocatoria, se considera que el papel del aliado pudo ser mucho más proactivo (IFCI 2022, 8)

El mismo documento señala que no se hizo un mapeo de los potenciales aliados estratégicos, por lo tanto, no se delimitó el universo de instituciones públicas y privadas a nivel nacional que cumplieran esa figura.

Además, las tareas y responsabilidades que se le entregaron al aliado estratégico mediante las bases técnicas, no tuvieron un trabajo previo de concertación ni diálogo horizontal. Se percibe al Ministerio como una entidad que impuso, de manera vertical, una serie de acciones a cumplir, mediante las bases técnicas, sin considerar los factores que pudieran afectar las reglas del juego entre el aliado estratégico-beneficiario, sin incorporar una mirada predictiva al proceso de implementación.

Por otro lado, cabe destacar que la ministra de Cultura, en la entrevista antes citada, no mencionó a la Casa de las Culturas. El MCYP no realizó ningún acercamiento formal a la institución para que sean aliados estratégicos del proyecto, a pesar de ser la ministra parte del

Directorio Nacional de la Casa de las Culturas e integrar el Sistema Nacional de Cultura, con presencia a través de sus núcleos en 24 provincias del país.

Si pensamos como se está articulando el propio Ministerio de Cultura con la Casa de las Culturas, hay demasiada intromisión de intereses políticos, intereses electoreros, no le interesa vincularse con un Ministerio que responde a un gobierno desastroso, entonces cada institución jala por su lado. (Óscar Betancourt, exdirector del IFAIC, miembro de la red Awana y músico, entrevista cara a cara, Quito, 16 de marzo de 2023)

A pesar de que el mismo IFCI identifica varios vacíos y problemas sensibles con la figura del aliado estratégico, en las bases técnicas del año 2022 no se efectuaron cambios y continuó la misma figura implementadora.

Es importante que se comunique a la ciudadanía y gestores culturales, dado que recibimos alertas de que algunos aliados, funcionarios o integrantes de organizaciones privadas exigían un porcentaje o cantidad del incentivo para que canalicen la postulación. (IFCI 2022, 19).

Las críticas de los colectivos, artistas, gestores, entre otros, acompañaron el inicio de la convocatoria de Teatro en el Barrio. Frente a las acciones de protesta llevadas a cabo por la Red Awana¹³ al proyecto, estos, fueron invitados al despacho de la ministra María Elena Machuca con todo su equipo. En este diálogo, la red presentó un oficio señalando serias inconsistencias en las bases técnicas, entre ellas:

- Falta de parámetros del aliado estratégico para elegir qué procesos culturales y artísticos son válidos. Lo que permite la elección a discrecionalidad. En las Bases técnicas en el numeral 1.4. Se seleccionará, entre otros, “Procesos que iniciaron al menos hace 3 años”. Lo que excluiría a las iniciativas comunitarias surgidas en el contexto de pandemia”.
- Inconsistencias y vacíos en el “Comité de selección” figura presente en las bases técnicas, que difiere del documento creado el 16 de mayo de 2021 que es el “Instructivo de jurados de los concursos públicos del IFCI”, que expresa el accionar de sus integrantes y el número que lo conforma.
- En el numeral 1.8 de las bases técnicas [...] “serán evaluados por el Comité de Selección [...] y los fondos serán asignados conforme a un análisis financiero, técnico y de políticas públicas” ¿Qué parámetros rige esta categoría de análisis? En las Bases técnicas no se

¹³ https://fb.watch/jAkcyWH1_Q/

La red Awana está conformada por artistas y gestores culturales comunitarios, que buscan tejer pensamientos, ideas, expresiones y prácticas desde la diversidad e interculturalidad que habita en los pueblos y nacionalidades del Ecuador. (https://fb.watch/jAkcyWH1_Q/)

establece, por lo tanto, no es un proceso transparente, sino discrecional de los evaluadores. Además, se establece un monto mínimo de USD \$5000 por proceso, pero no un monto máximo, tal como lo determina el Instructivo de jurados del Artículo 18, numeral 13: “En los casos en que las bases técnicas lo permitan (los miembros del jurado) podrán determinar el monto del incentivo que se asigna al proyecto ganador, sujetándose a montos máximos y mínimos”.

Los artistas y gestores culturales tomaron el rol de proponentes del proyecto a ser validado, e identificaron al aliado estratégico en sus territorios, y no lo contrario, como establecen las bases técnicas para el proceso de postulación. El aliado estratégico, de ser una figura potente, que asegure que los procesos se encuentren anclados en el tejido comunitario y que aporten en su cohesión social, pasó a ser un intermediario que ignoraba su rol en el proceso. Esto explicaría las repostulaciones que se presentaron en el año 2021: de un total de 403 procesos postulados 137 fueron repostulaciones, llegando a postular un mismo aliado estratégico hasta seis veces.

La red Awana además señala que “la LOC contempla la conformación del Consejo sectorial del Sistema Nacional de Cultura, o Consejos Sectoriales Especializados”, lo que permitiría la construcción participativa de políticas culturales y mecanismos de fomento con pertinencia cultural y territorial. [...] “Se crea un proyecto, que fomenta los procesos comunitarios con arraigo territorial, pero no se crean espacios de participación con sus actores, de allí que Teatro en el Barrio ha sido construida desde el escritorio”. (Ayuda memoria de la reunión con la Ministra María Elena Machula, 26 de agosto de 2021).

Si bien la ministra de cultura abrió un espacio de diálogo con el sector cultural, denominado “despacho abierto”, este no tuvo las repercusiones esperadas, ya que ninguno de los señalamientos hechos en torno a Teatro en el Barrio fueron incorporados por su equipo técnico.

En la entrevista realizada a Pablo Salgado se le preguntó: ¿Cuál es el rol de la ministra de cultura?

Pongo un ejemplo del rol de la actual ministra, de lo que ha pasado en estos dos años. Los cineastas, que es el sector más organizado, logran que el presidente Lasso, les acepte el capítulo sexto, del audiovisual, en la ley de transformación digital, y allí están todos los logros del sector. Que se incluya al sector audiovisual, lo lograron los cineastas sin la participación de la Ministra de Cultura. Lo lograron a través del propio presidente y sobre todo del Ministro

de la Producción, él entendió de qué se trataba [...] Es una ministra ausente, tiene un pésimo nivel, en general tú pones un viceministro que sepa de cultura, que se vincule con el sector y maneje directamente ese diálogo, pero en este caso es un abogado, que nunca ha estado vinculado a temas de cultura. Lo único que ves son reuniones y visitas por aquí y por acá (Pablo Salgado, periodista y escritor, entrevista cara a cara, Quito, 22 de marzo de 2023).

Los objetivos del Proyecto Teatro en el Barrio, que se presentan a continuación, deberían idealmente guiar las soluciones de los problemas identificados en la agenda para el fomento de la cultura del gobierno nacional.

Reactivar los procesos artísticos y culturales con arraigo territorial, que se vieron afectados por la pandemia de COVID-19. Se priorizarán los procesos con trayectoria que generen espacios de encuentro, que tengan relación con la comunidad y los trabajadores de la cultura; y fomenten la producción, apreciación, sensibilización, disfrute y consumo de productos artísticos y culturales.

Además, a través de estos procesos, se busca aportar a la reactivación de la economía y ayudar a la ciudadanía a sobrellevar los efectos negativos de la pandemia. (IFCI 2021, 2)

Los objetivos, entonces, apuntan a la reactivación económica, tal como se manifiesta dos veces en su redacción, conteniendo problemas de fondo y forma. Los objetivos son amplios y no delimitan hacia dónde iría la solución específica, infraestructura (adecuación de espacios, equipamiento cultural), creación de objetos culturales y artísticos (por tanto, procesos de creación, pago de honorarios), materiales, instrumentos, equipos, turismo comunitario, montaje de un museo comunitario, entre otros, o es un fondo semilla direccionado al emprendedurismo cultural.

El MCYP y el IFCI justifican la creación de la línea de fomento con base en las consecuencias de la pandemia COVID-19, que produjo “restricciones fiscales y a un margen de acción incierto para la gestión de los proyectos públicos [...] situación laboral y de ingresos de las personas que realizan actividades culturales y patrimoniales”. (IFCI 2022, 5).

Las precarias condiciones laborales de los trabajadores de la cultura no difieren del resto de la sociedad, pudiendo definirse como un problema paradigmático. Sin embargo, las decisiones que han tomado las autoridades, sitúan el problema como operacional, es decir, de índole sectorial, sin que se logren mecanismos de coordinación que promuevan en su integridad la solución del problema identificado, que debería ser resuelto no solo por un ministerio ni por

un solo nivel de gobierno. “El derecho a la educación, el derecho al trabajo digno, los derechos culturales no funcionan de modo autónomo” (De la Vega 2022, 46).

Tabla 3.1. Postulaciones para Teatro en el Barrio (2021-2022)

Año	No de proyectos postulados	No de proyectos ganadores a nivel nacional
2021	403	47
2022	145	66

Fuente: Elaborado por la autora con base en IFCI, Informe de Implementación 2022

Como se observa en la tabla 1, los beneficiarios son un porcentaje reducido en relación con el número de postulaciones recibidas. Esta cobertura muy difícilmente pudiera coadyuvar a la reactivación económica, remediando en algún porcentaje el problema de precariedad. El fondo concursable es un acceso individual de recursos, de carácter específico. Empieza con una postulación y termina con un informe técnico.

Eso se ha convertido en la única política, pero que establece relaciones clientelares, por un lado, y segundo no te genera un impacto ni reactivación, sino que contribuye a la precariedad, además son pocos los afortunados que reciben y son fondos pequeñitos. Y si tú miras lo que genera por ejecutar ese proyecto, terminan ganando menos del salario mínimo. Hay artistas que reciben por ejecutar un proyecto cien, o doscientos dólares. Eso es precariedad y no tienes otra opción que postular, porque en algo te ayudan esos doscientos dólares. Y si además se demoran en pagar, como sucede generalmente, un año en muchos de los casos. (Pablo Salgado, periodista y escritor, entrevista cara a cara, Quito, 22 de marzo de 2023).

Tabla 3.2. Proyectos ganadores por disciplinas artísticas

Años	Artes vivas y escénicas	Artes musicales	Plásticas, visuales y artesanía	Cinematográfica y audiovisual	Artes literarias y editoriales
2021-2022					
Total	64	17	25	5	15

Fuente: Elaborado por la autora con base en IFCI, Informe de Implementación 2022

Los procesos seleccionados de Teatro en el Barrio fueron organizados por disciplina artística como se lo puede observar en la tabla 2. Esto tiene varias implicaciones, ya que cada disciplina tiene una línea de fomento específica, lo que permite evidenciar una duplicidad de contenidos y criterios en el proceso de selección y evaluación de las postulaciones. El hecho de que Teatro en el Barrio no tenga criterios diferenciados relacionados con los principios del fortalecimiento de la red de Cultura Viva da cuenta de un desconocimiento de los elementos que lo constituyen, y deja en evidencia la formulación automática de las bases técnicas que debieran en rigor, ser procesos intencionales y conscientes de las metas a conseguir.

Alrededor del proyecto se plantean principios como: descentralización, democratización, equidad territorial, interculturalidad, entre otros. En el informe de implementación (IFCI 2022), se puede constatar que no se lograron cumplir estos ejes transversales, dando como resultado que un aliado estratégico público situado en Quito, llegara a postular hasta nueve procesos. Este es el nivel más alto de postulaciones de un mismo aliado estratégico en una ciudad en donde se centraliza toda la actividad institucional cultural, en donde el acceso a la información es menos complejo respecto a otros puntos geográficos más periféricos con capacidades institucionales limitadas.

En la práctica, la falta de coordinación del MCYP con los aliados estratégicos degeneró en obstáculo para el proceso artístico y cultural que era el fin en sí mismo del proyecto Teatro en el barrio. Los procesos son activados por los agentes culturales, a quienes el IFCI identifica como beneficiario directo otorgándoles recursos públicos, por medio de un fondo concursable. De allí que las bases técnicas deberían llevar a cabo todo el proceso de manera transparente, prolija y organizada, sin entorpecer ninguna de sus partes.

El Plan Estratégico institucional 2022-2025 del MCYP presenta los objetivos, políticas y metas en cultura, en relación con el Plan de Desarrollo del Gobierno de Guillermo Lasso (tabla 3). A casi dos años de gobierno, los objetivos y las metas son dos elementos que no se logran identificar en políticas. El documento difiere de lo realizado en la realidad.

Tabla 3.3. Objetivos del Gobierno Nacional y metas en cultura 2022-2025

Ejes	Objetivo del Gobierno Central	Meta en Cultura
------	-------------------------------	-----------------

Económico	Objetivo 1. Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.	1.1.3. Incrementar el porcentaje de personas empleadas mensualmente en actividades artísticas y culturales del 5,19% al 6,00%.
	Objetivo 2. Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional.	2.4.1. Incrementar del 1,49% al 1,80% la contribución de las actividades culturales en el Producto Interno Bruto. 2.4.2. Incrementar el número de nuevas obras artísticas culturales certificadas al año, en derechos de autor y derechos conexos de 2.429 a 3.902. 2.4.3. Incrementar el porcentaje de contribución de importaciones en bienes de uso artístico y cultural en las importaciones totales del país de 9,33% a 10,69%.
Social	Objetivo 8. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.	8.3.1. Incrementar los sitios patrimoniales de gestión cultural comunitaria habilitados y puestos en valor para efectuar procesos de turismo rural sostenible, de 0 a 20.
Institucional	Objetivo 14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía.	Meta 14.3.2: Aumentar el índice de percepción de calidad de los servicios públicos de 6,08 a 8,00.

Fuente: Elaborado por la autora con base en MCYP, Plan Estratégico Institucional 2022-2025

3.1. Análisis de los instrumentos que enmarcan la política de fomento cultural

El hecho de que la nueva Constitución del Ecuador reconozca al país como un Estado intercultural y plurinacional, introduce una serie de derechos culturales que muchos actores sociales demandaban con justicia histórica. Ahora los ciudadanos y la naturaleza son sujetos de derechos y el Estado se convierte en garantista de ellos.

En el art. 21, sección cuarta sobre cultura y ciencia se expresa:

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

La Constitución tiene un marco más amplio de derechos culturales en su normativa, que enuncian la diversidad en los territorios, pueblos y nacionalidades emplazados en dinámicas, prácticas, expresiones, relaciones concretas que son reconocidas por la norma jurídica. La LOC de 2016 le da continuidad y profundiza estas disposiciones.

La LOC fue resultado de una aspiración del sector cultural por garantizar los derechos culturales de todos los ciudadanos en el marco del acceso, fomento, promoción, protección y desarrollo de la cultura en su diversidad. Si bien la expedición de la Ley fue tardía, esta, organiza el ecosistema cultural y le da orden al Sistema Nacional de Cultura, estableciendo quienes son parte.

Integran el Sistema Nacional de Cultura todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, y los colectivos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entidades, actores y gestores de la cultura que, siendo independientes, se vinculen voluntariamente al sistema. (Ley de Cultura 2016, art. 24).

El ente rector del SNC es el MCYP, el mismo que tiene entre sus competencias “Definir, coordinar y evaluar el cumplimiento de la política pública de las entidades que lo conforman [...]”. El rol que le otorga la Ley al Ministerio es amplio y claro, debe coordinar el SNC en su integralidad, y en particular en los siguientes literales:

- h) Coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial el ejercicio de sus competencias relacionadas con la cultura y el patrimonio y en particular la adecuada gestión de los repositorios de la memoria social bajo su jurisdicción y competencia;
- p) Coordinar con las instituciones competentes el depósito legal de impresos, producciones sonoras, audiovisuales o cinematográficas nacionales, que se depositarán de acuerdo a su naturaleza en el repositorio correspondiente, previo a su circulación o comercialización, en las condiciones establecidas por el Reglamento de la presente Ley. (Ley de Cultura 2016, art. 26)

Los mecanismos de coordinación son, en la práctica, inexistentes. El SNC se encuentra desarticulado y fragmentado, los GADS contemplan en su organigrama institucional una

instancia cultural; sin embargo, al no existir orientaciones para su accionar, los presupuestos se destinan según la voluntad, intenciones e intereses de los funcionarios de turno.

El Reglamento a la LOC (2017) plantea que el MCYP “establecerá instrumentos y herramientas para regular a las entidades, organismos e instituciones que integran el Sistema Nacional de Cultura, que serán de cumplimiento obligatorio”. (art. 17)

Además, tanto en el Art. 27 de la LOC como en el Art. 18 de su Reglamento, se señala la conformación del “Consejo Ciudadano Sectorial del Sistema Nacional de Cultura, será el mecanismo de participación ciudadana en la aplicación de las políticas públicas y en la revisión de la política cultural [...]”. Además, los instrumentos señalan la conformación de los Consejos Sectoriales Especializados que podrán tratar temas como:

[...] patrimonio material o inmaterial, el fomento a las artes y la cultura, el desarrollo de las industrias culturales y creativas, la aplicación territorial de la política cultural, los repositorios de la memoria social, los regímenes laboral y de seguridad social para los trabajadores de las artes, la cultura y el patrimonio, entre otros ámbitos específicos que consideren las instituciones del Sistema Nacional de Cultura o el propio CCSSNC. (Reglamento a la LOC 2017, art. 18)

Así como los instrumentos que orientan los aspectos de coordinación son inexistentes, algo similar sucede con la participación, que ha sido limitada a espacios representativos, sin que en la realidad los consejos ciudadanos se hayan articulado alrededor de un estatuto o reglamento para su funcionamiento.

En varios de los artículos de la LOC, las atribuciones que le otorga al ente rector darían cuenta de una institucionalidad fuerte, que progresivamente debería ser fortalecida por los recursos que provienen del Estado. Sin embargo, el MCYP se encuentra sin agenda ni agencia, el presupuesto para la cultura ha sido reducido progresivamente de manera sistemática por los gobiernos de turno desde el año 2014 (tabla 4).

Tabla 3. 4. Gasto Público en Cultura

Año	Gasto Público en Cultura	Por Porcentaje al gasto Público total
2020	47.070.925,38	0,16%
2019	60.846.341,02	0,17%

2018	74.904.719,10	0,22%
2017	75.904.770,84	0,22%
2016	71.387.145,87	0,21%
2015	94.457.389,23	0,26%
2014	129.700.448,09	0,34%
2013	120.114.239,15	0,35%
2012	90.883.772,31	0,33%
2011	84.030.555,90	0,34%
2010	66.246.858,80	0,32%
2009	100.747.419,23	0,53%

Fuente: Elaborado por la autora con base en información del Sistema Integral de Información Cultural

En la tabla 4, se puede observar cómo el presupuesto para las instituciones culturales del país ha sufrido fluctuaciones a lo largo del tiempo. ¿Qué factores provocan este comportamiento en la asignación de recursos? Si bien Teatro en el Barrio no se financia directamente con el Presupuesto General del Estado (PGE), identificar los problemas del presupuesto como un factor causal, permite una mirada integral del problema público en cultura. Sin recursos financieros, se limita la capacidad técnica y administrativa del MCYP, por tanto, el desarrollo de sus competencias, afectando a todo el ecosistema cultural.

Otro recurso del tesoro es el Fondo de Fomento de las Artes, Cultura e Innovación, que es administrado actualmente por el IFCI. La LOC y su Reglamento regula su utilización, destino y administración. Las instituciones que manejaron el fondo, suprimidas por el gobierno de Moreno, fueron el ICCA y el IFAIC.

Desde la expedición del decreto presidencial de fusión de las dos entidades, el sector audiovisual ha persistido mediante varias vías legales en su inconstitucionalidad, sin avances

en ese sentido. El cabildeo con el actual gobierno ha generado promesas de revisión del decreto No 1039 de fusión del ICCA.

El manejo de este fondo tiene su propio Reglamento de Administración y uso del Fondo de Fomento de las Artes, expedido mediante Acuerdo Ministerial 25, con fecha 11 de diciembre de 2020 “de conformidad con lo previsto en el Código de Planificación y Finanzas Públicas”

Operativamente, sus recursos provienen del 5% de las utilidades anuales del Banco de Desarrollo del Ecuador BP; recursos de FONCULTURA; otros recursos asignados del Presupuesto General del Estado; multas y sanciones que impongan las instituciones y organismos que conforman el Sistema Nacional de Cultura por las infracciones previstas en la LOC y su Reglamento; multas y sanciones a medios de comunicación que se generen por infracciones por el incumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de Comunicación; aportes provenientes de cooperación internacional y financiamiento externo; los provenientes de instrumentos de fomento de la innovación dispuestos en la Constitución; las donaciones y legados. (Reglamento del Fondo de Fomento 2020)

Respecto a sus objetivos, se establece:

El Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación tendrá los siguientes usos: a) El fomento, la promoción y difusión de las actividades de creación artística y producción cultural; y de la creación y producción cinematográfica y audiovisual nacionales independientes; b) El desarrollo, producción y sostenibilidad de emprendimientos e industrias culturales; c) El incentivo para el uso de la infraestructura cultural por parte de los creadores y gestores culturales; d) La formación de públicos a través del acceso de los ciudadanos a dicha infraestructura y el disfrute de una programación artística y cultural diversa y de calidad; e) La investigación en la creación artística y producción cultural; f) El fomento para la investigación, promoción y difusión de la memoria social y el patrimonio; g) El desarrollo de planes, programas y proyectos que promuevan el acceso a la educación y formación continua en artes, cultura y patrimonio; y, h) Las demás que se establezcan en la presente Ley" (Ley de cultura 2016, art. 113 citado en el Reglamento del Fondo de Fomento).

La LOC señala en su artículo 131 que las actividades de fomento deben ser realizadas por medio de un sistema de concursos públicos expuesto en el Reglamento de uso.

Los fondos reembolsables y no reembolsables, así como toda ayuda o financiamiento en el sector artístico, creativo y de innovación, deberán otorgarse a los beneficiarios por medio de sistemas de concurso público de proyectos y respetando criterios de calidad, eficiencia y democratización. El Instituto de Fomento para las Artes, Innovación y Creatividad deberá

realizar el seguimiento y control correspondiente del uso de los recursos por parte de los beneficiarios (Ley de cultura 2016, art. 131 citado en el Reglamento del Fondo de Fomento).

Si bien en varios países de América Latina se han incorporado fondos concursables como mecanismo de acceso a fondos públicos, no ha sido el único mecanismo para garantizar los derechos culturales. En nuestro país la institucionalización de entrega de recursos a discrecionalidad y de manera clientelar fue una práctica antes de la creación de la LOC. Normar la entrega de recursos mediante concurso público parecía un acierto para su distribución democrática, sin embargo, después de más de una década de implementado, los fondos concursables se han convertido en sí mismos en política cultural, tras lo cual deberíamos preguntarnos ¿qué impacto han dejado los proyectos implementados mediante esa única modalidad de acceso?. Esa información es una deuda aún pendiente.

El principal instrumento de información con que cuenta la cultura es el Sistema Integral de Información Cultural (SIIC)¹⁴, herramienta que ha producido información sobre indicadores económicos, consumo, acceso cultural, producción, oferta cultural, seguimiento a declaratorias de patrimonio cultural, mapeos sobre infraestructura cultural y patrimonial, mapeo del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (RUAC), entre otros.

El SIIC es una herramienta de visibilización y fortalecimiento del sector. La información resultante es un insumo para tomar mejores decisiones para construir política pública con perspectiva de lo concreto, de lo delimitado, de la realidad a la cual deben responder esas elecciones. El SIIC cuenta con una dirección específica en el MCYP, sin embargo, muchos de los proyectos de investigación no han tenido el presupuesto necesario para desarrollar nueva data en concordancia con las nuevas tecnologías que deben incorporarse en la institución cultural.

El RUAC es una plataforma de inscripción de los artistas, gestores culturales del país, previo a ciertos requisitos como trayectoria o educación en artes, entre otros.

El RUAC es tal vez la herramienta que más apropiación requiere de la ciudadanía. En varios índices de evaluación de calidad de la democracia, podemos notar que una de las aristas más importantes es la participación de la ciudadanía. Una democracia debe garantizar que los ciudadanos hagan uso de este derecho no solo a través del voto, sino también siendo parte activa del proceso de toma de decisiones. La puesta en marcha de proyectos públicos debe estar atada al ejercicio de control de la política pública mediante la interacción de diversos

¹⁴ <https://siic.culturaypatrimonio.gob.ec>

actores. La participación debe nacer del ejercicio de compartir la toma de decisiones. (Castillo, Jonathan¹⁵ s.f)

Sin embargo, por varios años el RUAC funcionó como requisito para acceder a fondos concursables, lo que limitó su sentido democrático, de participación y deliberación ciudadana, de acceso a la información, entre otros.

La Cuenta Satélite es otra herramienta que arroja información sobre los aportes de la cultura al PIB, con datos económicos de impacto.

Todas las herramientas mencionadas funcionan actualmente de forma intermitente o han dejado de funcionar. En ningún caso han generado información en torno a los fondos concursables y su impacto. Si bien el IFCI tiene una biblioteca virtual de acceso público, en el caso de Teatro en el Barrio se pueden encontrar resultados de las convocatorias, resoluciones institucionales y bases técnicas. Como documento público, se han generado los Informes de Rendición de Cuentas Institucionales del IFCI y del MCYP, muchos de los cuales cuentan con información general y no desagregada de los procesos y presupuestos destinados a las líneas de fomento.

El IFCI, como entidad competente de las actividades del Subsistema de Fomento, tiene entre sus objetivos institucionales, los siguientes:

1. Incrementar el fomento de creación, producción, innovación, investigación, promoción, circulación y exhibición artística y cultural ecuatoriano a nivel nacional e internacional.
2. Incrementar la coproducción con otros países, promoviendo la vinculación del sector cinematográfico, audiovisual y escénico ecuatoriano, a nivel nacional e internacional.
3. Incrementar la circulación equilibrada de obras artísticas nacionales y coproducciones en todos los segmentos del mercado a nivel nacional e internacional. (IFCI 2021, 4).

Además, cuenta con Entidades Operativas desconcentradas: Orquestas Sinfónicas del Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja) y Compañía Nacional de Danza, adscritas al IFCI.

Las decisiones que se toman alrededor de las líneas de fomento son aprobadas por el Directorio del IFCI, cuyas competencias son:

¹⁵ <https://observatorio.uartes.edu.ec/2021/05/25/el-sistema-integral-de-informacion-cultural-siic-como-una-herramienta-de-construccion-de-politica-publica-efectiva/>

- “a) Conocer y aprobar los planes operativos, el presupuesto anual y las metas e indicadores de gestión del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación, hasta el segundo cuatrimestre del año anterior;
- b) Definir criterios para la distribución de los recursos asignados para el fomento y la promoción de las artes, innovación, creatividad, cine y audiovisual ecuatoriano;
- c) Definir y aprobar los objetivos, planificación y otros instrumentos del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación de acuerdo con las directrices del ente rector; (...)
- j) Definir los lineamientos generales para los concursos públicos de fomento y aprobar la distribución de los recursos para los mecanismos de fomento arte, innovación, creatividad, cine y creación audiovisual; (...)” (Resolución Nro. IFCI-DE-2021-0036-R)

En el organigrama del MCYP (anexo 2) y del IFCI (anexo 3) se observa la estructura jerárquico vertical interna. Se relaciona con otros sectores de gobierno de modo horizontal y las decisiones emitidas por la Presidencia de la República son acatadas en subordinación.

La LOC ha sido colocada en el centro del análisis por su incumplimiento. Hay quienes la defienden y otros la cuestionan. Desde hace algunos años, varios actores han empujado su reforma. Actualmente, las propuestas han sido unificadas al “Proyecto de Ley Reformatorio a la Ley Orgánica de Cultura” propuesto por la Casa de las Culturas y recibida en la Asamblea Nacional el 22 de marzo de 2022. El actual presidente de la CCE, movilizó recursos y abrió espacios de discusión a través de los Núcleos a nivel nacional. Según el Observatorio de Políticas y Economías de la Cultura de la Uartes¹⁶, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de la Asamblea Nacional resolvió conformar la “Subcomisión para el tratamiento de forma unificada de los proyectos de Ley Orgánica Reformatorios a la Ley Orgánica de Cultura”. La reforma a la Ley pasó el primer debate, pero se desconoce el estado actual de la misma.

En el sector cultural, se alude la falta de políticas culturales al incumplimiento de la Ley, y no, en los “[...] límites en la legitimidad y en la capacidad del Estado” (Fontaine, 2021, 32).

Surge la duda de si la reforma a la LOC por sí misma, garantizaría su cumplimiento posterior, o si se va a convertir en letra muerta como la que está vigente. La Ley es solo un instrumento dentro del grupo de recursos de regulación, tal vez, no debería ocupar el centro del debate

¹⁶ <https://observatorio.uartes.edu.ec/2022/01/24/reforma-a-la-ley-de-cultura-quimera-u-oportunidad/>

público, ni los esfuerzos económicos ya pauperrimos de ciertas instituciones en atención a su reforma.

El problema no es solo la Ley per-se; es la falta de capacidad de los gobiernos para coordinar un conjunto de decisiones y desarrollar acciones, mecanismos, recursos, instituciones que permitan garantizar de manera efectiva la creación de políticas culturales que respondan a la solución de los problemas públicos de cultura con coherencia.

El diseño de políticas públicas es un problema institucional, en la medida en que las instituciones existentes no solo afectan la formulación de los problemas y soluciones, sino también constituyen la mayor premura en la elección de los instrumentos y en la ejecución de las ideas que orientan la acción pública (Campbell 2004; Lowndes y Roberts 2013; Mahoney y Thelen 2010, citados en Fontaine 2015, 81).

La LOC, como instrumento mandatorio de regulación de la cultura, se superpone a los demás instrumentos para potenciar la centralidad del ente rector. El MCYP orienta las acciones culturales, reafirmando en su dimensión procedimental un estilo de gobernanza dirigista, con enfoque coercitivo.

El problema de las políticas culturales, entre muchos otros factores que ya se han manifestado a lo largo de esta tesina, alude, además, a la falta de rigor técnico en el diseño de políticas que guarden congruencia con los objetivos del gobierno para la cultura, objetivos que a su vez no responden a la realidad de sus actores. De allí que se confunda si el proyecto Teatro en el barrio es o no una política en sí misma.

Podemos partir del supuesto de que Teatro en el Barrio es una política cultural creada para solucionar el problema de las condiciones laborales de los artistas y gestores a consecuencia de la COVID-19. Según el primer nivel de las políticas propuesto por Cejudo y Michel (2015), coherencia en las políticas públicas o coherencia interna, se puede evidenciar que Teatro en el Barrio no tiene coherencia interna debido a la falta de diseño de implementación.

Las acciones informales en torno a la coordinación e interacciones políticas no lograron articulación ni inclusión de los grupos meta, sin obtener acuerdos ni validación al proceso.

Por otro lado, los objetivos se encuentran desarticulados de los resultados, al excluir un sinnúmero de procesos que, por falta de capacitación técnica de los involucrados, entre otros factores, redujeron el número de beneficiarios. En el documento de Informe de implementación (IFCI 2022), no se encuentra información respecto a la relación de los proyectos con la comunidad a ser intervenida. En ese sentido, no se conoce si los objetivos se

cumplieron y si aportaron o no a la reactivación económica. Por otro lado, no se encuentran instrumentos creados para implementar el proyecto, excepto por las bases técnicas que como ya se analizó, tienen varias inconsistencias, incongruencias y vacíos en sus ítems.

El siguiente nivel es la coherencia entre políticas. Permite analizar las políticas que comparten un mismo espacio de políticas, particularmente el modo en que se afectan y se relacionan entre sí. Teatro en el Barrio compartiría el mismo espacio de políticas de Fomento con las otras Líneas (artes musicales, literarias, audiovisuales, visuales, artes vivas, cultura viva, festivales emblemáticos, Festival de Loja). Como ya se mencionó, Teatro en el Barrio, según el gobierno, es justificado por compartir principios y objetivos con Cultura viva. La idea es que eviten duplicidades, pero que cada una pueda ayudar a cumplir los objetivos del espacio de políticas, es decir, un objetivo más general, aun así, se encuentra tan mal diseñada la propuesta que no se logra identificar qué metas persigue.

Para graficar el ejemplo metodológico, si diríamos que todas las líneas de fomento se acercan a la meta del objetivo 1 (Incrementar el fomento de creación, producción, innovación, investigación, promoción, circulación y exhibición artística y cultural ecuatoriano a nivel nacional e internacional) la coherencia es observada en la utilización de los instrumentos y cómo se complementan entre sí. Todas las líneas de fomento son financiadas por el fondo de fomento a las artes, ninguna se complementa, cada una de ellas responde a su disciplina, con unas bases técnicas concretas. El objetivo 1 no permite identificar el problema público que justifica el mecanismo de fondos concursables para su solución, todas las líneas entregan recursos no reembolsables a artistas y gestores culturales. Como resultado, tenemos un problema de coherencia entre políticas, duplicidad del mecanismo y utilización de un solo instrumento. No puede existir coherencia entre políticas de fomento, porque no existen políticas culturales.

Por último, los autores plantean el tercer nivel de análisis que corresponde a la coherencia entre espacios de políticas, por ejemplo: la política de fomento artístico podría relacionarse con el espacio de políticas de Educación cultural y artística del Ministerio de Educación. Se relacionan al complementarse en sus objetivos, en la cooperación que puede generarse entre sí para dar solución a un problema más complejo. En la realidad, este es un aspecto que no ha ocupado un esfuerzo intencionado por parte de la institución rectora.

Conclusiones

En tiempos de pandemia, los primeros espacios que se cerraron, fueron los cines, las bibliotecas, los teatros, los museos, los centros culturales, los espacios autogestionados. El convivio que es característico de las artes y la cultura, se interrumpió, por tanto, la relación de los procesos creativos con los públicos. En pospandemia, los últimos espacios en abrir fueron los culturales, por restricciones en los aforos que abrieron de manera progresiva. Además, crear implica un proceso, que casi nunca es valorado económicamente, que involucra un tiempo determinado que no es equiparable con un producto manufacturado.

La falta de ingresos de los artistas y gestores culturales agudizó aún más la situación de precariedad del sector cultural. Un motivo por demás justificable para movilizar los recursos del Estado al servicio del problema en mención, que implique a otros sectores gubernamentales y no gubernamentales.

En una suerte de populismo post campaña electoral, el presidente Lasso ubicó el problema de la cultura de manera unilateral y antojadiza, “proponiendo” Teatro en el Barrio como solución al problema de la cultura desde la matriz de emprendimientos culturales. Los aspectos señalados y argumentados en el transcurso de este texto de tesina dan cuenta de cómo esos deseos se convirtieron en un proyecto limitado en todas sus partes. Se trata de una acción de gobierno que, por no ser formalmente “política pública”, goza de impunidad al abrir una línea de fomento con un nombre carente de definición de sentido, que no se ajusta a cómo se iba a implementar, que devela la suma de malas decisiones y desconocimiento del sector cultural que ya se venía pronosticando.

El gobierno, a través de las instituciones competentes del proyecto Teatro en el Barrio, evidencia carencias técnicas, administrativas, de recursos, entre otras, que impiden brindar un adecuado apoyo y asistencia técnica a los beneficiarios de los procesos y a los aliados estratégicos. Esto ha generado la falta de procedimientos claros y transparentes, los cuales podrían haberse garantizado mediante la implementación de bases técnicas bien diseñadas, evitando así actos de corrupción, relaciones clientelares, centralización y obstáculos en los procesos seleccionados.

Por otro lado, el diseño de los mecanismos de coordinación y de interacciones políticas puede constituir un marco orientador potente que legitime el ejercicio de la acción pública por parte

de la sociedad civil y de los grupos involucrados. Se ratifica, así, que estas omisiones dieron lugar a un proceso errático en el diseño institucional.

Para diseñar políticas, el gobierno debería idealmente contar con una institucionalidad que tenga un rumbo claro, profesionales que respondan al desafío de diseñar políticas coherentes y creativas, que encuentren en el proceso, momentos específicos para retroalimentar la implementación con evaluaciones que permitan corregir los errores que se presentan en el mecanismo causal.

La lógica de concurso para acceder a fondos públicos es por demás excluyente, impone una suerte de competencia que ha naturalizado la rivalidad entre artistas y gestores. El fondo concursable crea una tribu de postulantes que ya conocen las reglas del juego, aprendiendo habilidades específicas para adaptar el proyecto a los requisitos burocráticos, en muchos de los casos no solo en forma sino en contenido. Crea una falsa sensación de democracia cultural, de oportunidad de acceso, con requisitos “iguales” para todos. Se asume que el ganador entendió el proceso, quien pierde no. Esta lógica propicia la interlocución individual, es decir, el gobierno atiende caso por caso. No se cuestiona la matriz sino el procedimiento.

Para el Estado, resulta conveniente entregar recursos a privados, que implementen pequeños proyectos, uno detrás de otro, y evitar los costos de inversión que implicaría producir políticas públicas coherentes, que establezcan condiciones efectivas de desarrollo para las diferentes prácticas culturales en sus territorios.

Por lo pronto, no se avizoran cambios para el futuro. Es tan fuerte su matriz, que se expande a todos los niveles de gobierno, en donde el “fondito” para la cultura crea la sensación que se están atendiendo los temas culturales, porque se entregan recursos. En consecuencia, la construcción de políticas públicas culturales seguirá probablemente siendo postergada.

En conclusión, las políticas culturales en general y las de fomento en particular, reflejan un proceso de desmantelamiento progresivo de la institucionalidad cultural en los últimos periodos de gobierno en el país, lo que responde al poco valor público que se le da a la cultura.

Este intento por realizar el análisis de un caso de investigación en cultura desde la perspectiva del diseño de políticas, abre las posibilidades de interpretación de los fenómenos públicos a procesos causales propios de la acción pública cultural, que implican a las instituciones en relación con sus actores. Se entiende entonces que las decisiones que se toman en el ámbito

público no son al azar, tienen varias motivaciones y, por lo tanto, generan particulares resultados.

Recomendaciones

Las instituciones culturales desde sus competencias (ICFI, MCYP) deben establecer objetivos claros y medibles de los proyectos que se implementen. Es necesario incorporar la evaluación en el mecanismo causal, con atención y cuidado, para conocer si los resultados esperados se han cumplido o no.

Se recomienda generar instrumentos que midan el nivel de impacto de los proyectos seleccionados, si han sido viables, se han sostenido en el tiempo, si han creado vínculo comunitario, por lo tanto, redes cohesionadas. Esto permitiría, en el futuro, tomar mejores decisiones para la inversión en cultura.

Diseñar políticas culturales con rigor teórico y técnico, permitiría ahorrar recursos y tiempo en los procesos, mediante documentos orientadores que limiten su accionar mecánico, sesgado y fragmentario. Es decir, realizar los arreglos pertinentes en el diseño institucional con herramientas efectivas de evaluación periódica.

Esto además implica personal capacitado, funcionarios de alto nivel con conocimiento del ámbito cultural y con habilidades técnicas en la función pública.

Es necesario que se abran espacios de participación ciudadana de manera urgente. Verdaderos espacios de gobernanza compartida, y de cocreación conjunta, que movilice la institución cultural que se la percibe, arcaica y perdida en un tiempo indeterminado, al no responder a la realidad actual y los nuevos actores en movimiento.

El MCYP debe gestionar los recursos financieros que garanticen una buena gestión pública en cultura. Un problema que, como se pudo observar, es su piedra angular.

Es muy difícil extender recomendaciones puntuales a una institucionalidad cultural que tiene todo por hacer. Empezar por encontrar los mecanismos para generar confianza entre sus actores, en momentos en que es urgente construir puentes de diálogo y crear espacios compartidos. La sociedad lo exige, es hora de parar la miopía.

Referencias

- Abad, Andrés. 2013. “Las políticas públicas culturales del Ecuador en la época del Sumak Kawsay”. *Punto Cero* 18(26): 57-64.
- Aguilar, Carlos, y Marco Antonio, Lima. 2009. “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”. *Contribuciones a las Ciencias Sociales* 5.
www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Bayardo García, Rubens. 2008. “Políticas culturales: derroteros y perspectivas contemporáneas” *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 7:17-29.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38070103>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solís. 2009. “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 43: 27-62.
- Castillo, Jonathan. 2021. “El Sistema Integral De Información Cultural (SIIC) Como Una Herramienta De Construcción De Política Pública Efectiva” Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura. <https://observatorio.uartes.edu.ec/2021/05/25/el-sistema-integral-de-informacion-cultural-siic-como-una-herramienta-de-construccion-de-politica-publica-efectiva/>
- Cejudo, Guillermo M. y Cynthia L. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública* 25 (1): 3-31.
- De la Vega, Paola y Ana Rodríguez. 2019. “Ecuador, entre la promesa y la decepción”. *Revista UTOPIA* 1(1).
- De la Vega, Paola. 2019. “El trabajo afectivo y el trabajo instrumental en la precarización laboral de los actores culturales”. En *Doméstika. Arte, trabajo y feminismos*. 5o. Encuentro Iberoamericano de Arte, Trabajo y Economía. Quito: Arte Actual FLACSO.
- De la Vega, Paola. 2022. “Estado de la cuestión para abrir el diálogo: educación y condiciones de trabajo de artistas, gestores y otros trabajadores/as de la cultura en Ecuador a 2021”. *Boletín Informativo Spondylus* 37-54. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- “Dr. Fabián Repetto: Coordinación de Políticas Públicas”, Video de Youtube (9:59), <https://www.youtube.com/watch?v=eTtpQUrYRDU>
- Echeverría, Bolívar. 2001. “Definición de la Cultura”: Curso de filosofía y economía 1981-1982 Editorial ITACA México.
- “Entrevista a María Elena Machuca ministra de cultura, políticas culturales en el Ecuador” Medio digital GK (45:42) <https://www.youtube.com/watch?v=WtkJPI-Y7u4&t=13s>
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 5(2): 80-98.
- Fontaine, Guillaume. 2021. *Guía práctica de diseño de políticas públicas para el sector eléctrico: El caso ecuatoriano*. Quito: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables / Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- García, Canclini, Nestor. 1987. *Políticas culturales en América latina*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- Guerrero, Patricio. 2002. *La Cultura: Estrategias conceptuales para comprender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Quito: Abya-Yala.

- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Illari, Sergio Raúl. 2012. “Análisis de la coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana”. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, 27-28 de septiembre.
- Leyva, Santiago y Laura Toro. 2022. “El diseño de la implementación de las políticas públicas”. En *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, editado por Santiago Leyva y Andrés Olaya, 151-181. Medellín: Editorial EAFIT.
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: FCE / El Colegio de México.
- "Ministerio de Cultura y Patrimonio logros 2007-2016", Video de Youtube (8:04) <https://www.youtube.com/watch?v=WtODilTXnnM>
- Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura, Instituto Latinoamericano de Investigación en Arte y OEI. S.f. Uartes ediciones Prismas, Guayaquil Ecuador.
- Observatorio Vasco de la Cultura. 2013. “Políticas del Fomento del Consumo Cultural”. Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Observatorio Vasco de la Cultura. 2018. “Modelos de Políticas Culturales”. Departamento de cultura y política lingüística. Gobierno Vasco.
- “Ossa, Carlos. Cultura y capitalismo cognitivo entrevista completa” Video de Youtube (29:20) https://www.youtube.com/watch?v=-WU_LqRsy1o&t=690s.
- Puente, Luis Eduardo. 2003 “Políticas Culturales e Interculturalidad: la visión desde el Estado Ecuatoriano. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
- Redaccion Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura. 2022. “Reforma A La Ley De Cultura:¿Quimera u Oportunidad?” <https://observatorio.uartes.edu.ec/2022/01/24/reforma-a-la-ley-de-cultura-quimera-u-oportunidad/>
- Reglamento del Fondo nacional de cultura FONCULTURA. Decreto Ejecutivo 1034. Registro Oficial 248 de 13-ago.-1985.
- Sylva Charvet, Erika, y otros. 2011. “Políticas para una Revolución Cultural”. Quito: Ministerio de Cultura.
- Williams, Raymond. 2000. *Marxismo y Literatura*. 2ª. edición. Barcelona: Península.

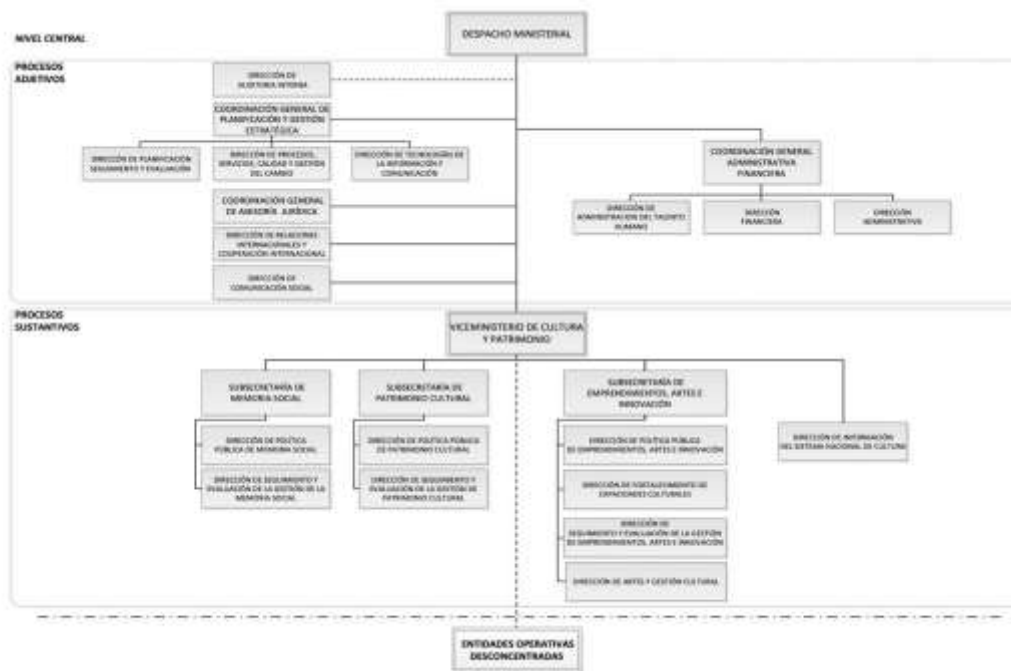
Anexos

Anexo 1. Tabla de evidencias

Tipo de recurso	Fuente	Enlace
Información	RUAC	https://ruac.culturaypatrimonio.gob.ec
	Sistema Integral de Información Cultural	https://siic.culturaypatrimonio.gob.ec
	Informe de Rendición de Cuentas IFCI 2021	http://creatividad.gob.ec/2022/03/13/rendicion-de-cuentas/
	PEI 2022-2025 MCYP	https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/pei_2022-2025_mcyp_suscrito_cgpe-signed0326705001643294265.pdf
	Informe de Implementación de Teatro en el Barrio 2022	https://drive.google.com/drive/folders/1opzFFMWvTT6vfgdsb74hBMBZyv4o-Bet
Regulación	Constitución de la Republica del Ecuador 2008	https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
	Ley Orgánica de Cultura 2016	https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2_LEY_ORGANICA_DE_CULTURA_julio_2017.pdf
	Reglamento a la Ley Orgánica de Cultura 2017	https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2_REGLAMENTO_GENERAL_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_CULTURA_julio_2017.pdf
	Reglamento de administración y uso del Fondo de Fondo de Fomento a las Artes, Cultura e Innovación	http://www.creatividad.gob.ec/wp-content/uploads/2021/02/Reglamento-de-Administracion-y-Uso-del-Fondo-de-Fomento-de-las-Artes.pdf
	Bases Técnicas Teatro en el Barrio	http://www.creatividad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/bases_técnicas_teatro_d_el_barrio_ifci_2021-1.pdf

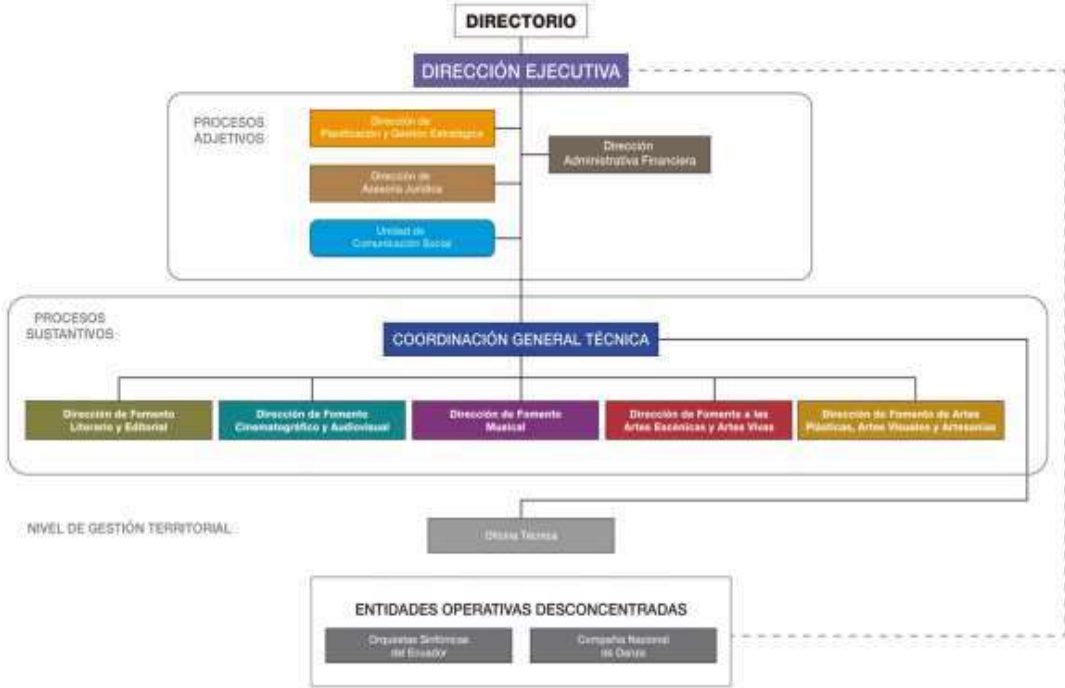
	Decreto presidencial de fusión ICCA-IFAIC	https://documentos.inmobiliario.gob.ec/share/s/A84suVmRT5-fjcdKLdL9Mg
	Resolución IFCI Teatro en el Barrio	http://www.creatividad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/IFCI-DE-2021-0036-R.pdf
Finanzas	Fondo de Fomento a las Artes, Cultura e Innovación	http://www.creatividad.gob.ec/wp-content/uploads/2021/02/Reglamento-de-Administracion-y-Uso-del-Fondo-de-Fomento-de-las-Artes.pdf
Organización		

Anexo 2. Estructura Organizacional del Ministerio de Cultura y Patrimonio



Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Plan Estratégico Institucional 2022-2025.

Anexo 3. Diseño de la Estructura Organizacional del IFCI



Fuente: IFCI, Informe de Rendición de Cuentas 2021.