

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

La ley o la trampa: un análisis de la política cultural ecuatoriana (2007-2013)

Osmel Alejandro Hernández Luis

Asesor: Iván Narváez

Lectores: María Belén Albornoz y Guillaume Fontaine

Quito, febrero de 2016

## **Dedicatoria**

A Martha y a Laura, es por ustedes....

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	4
1. Definiendo el marco analítico.....	4
1.1. Elementos relativos al diseño de política .....	8
1.1.1. El camino hacia el diseño de política .....	8
1.1.2. La orientación hacia el diseño de políticas .....	12
1.1.3. La actualidad del diseño de políticas .....	14
1.2. El método N.A.T.O. un análisis a partir de los instrumentos .....	21
1.3. Trazando procesos causales ( <i>Process-tracing</i> ).....	23
<b>Capítulo 2</b> .....	29
2. El análisis por niveles .....	29
2.1. A nivel internacional .....	30
2.1.2. El papel de la UNESCO .....	37
2.1.3. Otras Agencias Internacionales .....	43
2.2. A nivel regional: la política cultural en América Latina. ....	47
<b>Capítulo 3</b> .....	63
3. La política cultural ecuatoriana desde 1944 hasta 2007. ....	63
3.1. La Casa de la Cultura Ecuatoriana: de proyecto personal a política pública .....	63
3.2. Del cambio de paradigma a la restauración conservadora .....	67
3.3. La irrupción del Banco Central del Ecuador en la política cultural .....	68
3.4. El regreso a la democracia ¿cultural? .....	72
3.5. La república febreescorderiana y el neoliberalismo cultural.....	75
<b>Capítulo 4</b> .....	84
4. El diseño de la política cultural ecuatoriana (2007-2013).....	84
4.1. Análisis del contexto .....	84
4.2. Análisis a partir de los instrumentos.....	87
4.2.1. Información .....	87

4.2.2. Organización.....	93
4.2.3. Tesoro .....	103
4.2.4. Autoridad .....	108
4.3. Process Tracing (Theory-testing) .....	114
<b>Conclusiones</b> .....	125
<b>Anexos</b> .....	129
Anexo 1. Mecanismo Causal “Theory-testing process-tracing” .....	130
Anexo 2. Matriz NATO.....	131
Anexo 3. Diagrama de dispersión y caos institucional.....	133
Anexo 4. Gestión de recursos financieros de la CCE distribuida por núcleos .....	134
Anexo 5. Gestión del BCE distribuida por regiones para el año 2009.....	135
Anexo 6. Sistema Nacional de Cultura diseñado por el Ministerio de Cultura en el año 2009 .....	136
Anexo 7. Sistema Nacional de Cultura diseñado por el Ministerio de Cultura en el año 2011 .....	137
Anexo 8. Mecanismo Causal de la Política Cultural Ecuatoriana (2007-2013).....	139
<b>Lista de Referencias</b> .....	140

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Gráfico 1. Presupuesto de inversión ejecutado por el MCPCNC	105
Gráfico 2. Presupuesto anual ejecutado por el Ministerio de Cultura	105
Gráfico 3. Presupuesto ejecutado por el BCE	107
Gráfico 4. Presupuesto anual ejecutado por la CCE	107

.....

### **Tablas**

Cuadro 1. Principales instrumentos normativos en materia cultural de la UNESCO	38
Cuadro 2. Principales iniciativas de UNECO en el campo de las políticas culturales	40
Cuadro 3. Bienes culturales del BCE antes del traspaso al Ministerio de Cultura	97
Cuadro 4. Diferencias entre la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de la CCE	111
Cuadro 5. Composición de la Comisión Especializada Ocasional de Cultura	119

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Osmel Alejandro Hernández Luis, autor de la tesis titulada “La ley o la trampa: un análisis de la política cultural ecuatoriana (2007-2013)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la 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, febrero de 2016.

---

Osmel Alejandro Hernández Luis

## Resumen

El presente trabajo se inserta en el ámbito del análisis de las políticas públicas y constituye un esfuerzo por explicar las causas del fallo de la política cultural ecuatoriana en el período 2007-2013. Desde esta perspectiva, explicamos como el proceso de diseño y selección de instrumentos de la política es un proceso complejo, debido a que algunos de los elementos de las políticas públicas son más susceptibles a una cuidadosa reflexión y a la manipulación deliberada del gobierno que otros.

Proponemos exponer cómo la propuesta de aprobación de una nueva Ley de Cultura estuvo influenciada no solo por los factores contextuales existentes y las características del conglomerado político, sino por otros factores histórico-institucionales que no permitieron la promulgación de la norma. Analizamos entonces la génesis de instituciones tales como la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”, el Banco Central del Ecuador y más tardíamente el Ministerio de Cultura y el Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural; y como estas posteriormente influyeron en el estancamiento del proyecto de ley en la Asamblea Nacional.

Por otro lado, describimos el mix de instrumentos seleccionado mediante la utilización del método NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), con la finalidad de analizar la consistencia, coherencia y congruencia de la política cultural en el período estudiado. Además, este método nos permite observar la configuración de una gobernanza legal que privilegió al proyecto de ley sobre los restantes instrumentos de la política. Este privilegio se fundamentó en que mediante la propuesta de instrumento legal se pretendía crear un sistema de información para la cultura; institucionalizar el Sistema Nacional de Cultura reconocido en la Constitución; y crear los mecanismos para la adquisición y manejo de recursos económicos y financieros del sector. Por lo que, al no aprobarse la norma en la Asamblea Nacional, los restantes instrumentos quedaron sin implementarse.

Explicamos de esta forma, las causas por las cuales no se llegó a aprobar el proyecto de Ley de Cultura presentado por el presidente Rafael Correa a la Asamblea Nacional en el año 2009; para lo cual elaboramos un mecanismo causal (mediante la metodología del *process tracing*) que permite comprender a un nivel más detallado porque consideramos que la política cultural

en este período es una política fallida. Estudiamos así la falta de voluntad política de las autoridades públicas, la indeterminación del lugar de la política, la dispersión jurídica del sector cultural y la alta rotación de las autoridades del Ministerio de Cultura como institución rectora de la política.

En suma, este trabajo contribuye a comenzar a completar un espacio vacío en las investigaciones de las ciencias sociales en el Ecuador, el espacio de la política cultural estudiada desde el análisis de políticas públicas.

## **Agradecimientos**

La elaboración del trabajo final de un postgrado es un proceso que exige de un enorme esfuerzo propio, pero que es imposible que realicemos solos. Muchas son las personas que colaboraron desde que comencé a pensar en este proyecto investigativo hasta que coloqué el punto final de las conclusiones; es por ello que quiero expresar mi más profundo agradecimiento a todas ellas. Al profesor Iván Narváez por ser guía en este proceso sin restringir la libertad que todo investigador necesita. A Guillaume Fontaine por su inquietud, su sinceridad y sobre todo por la rigurosidad de querer siempre ir un poco más allá. A Belén Albornoz por estar y escuchar en todo momento. A Valeria Coronel por aportarme su experiencia en cortas pero intensas conversaciones. A Manolo Sarmiento por su ayuda en la coordinación de las entrevistas y darme ese otro punto de vista que es absolutamente necesario. A Tania Hermida y el Paco Salazar por sus amenos testimonios acompañados de café. Al personal administrativo de la FLACSO Ecuador, en especial a Katherine Ullauri y María del Carmen Ulcuango quienes siempre tendieron una mano.

A Sonia y a Gilberto por abrirme las puertas del hogar donde hallé la paz para escribir gran parte de esta investigación. A Anita por su inestimable ayuda en ese momento donde el tiempo ya acaba; sé que te debo muchas comidas aún. A Pablo y María Laura por el apoyo.

Finalmente, a mi padre, por no cansarse nunca en el esfuerzo de impulsarme a conseguir las metas que me propongo; a mi madre y a mi hermana por su luz; y a Tania, mi compañera, siempre dispuesta a escucharme y a facilitar lo que necesito en cada momento, luchadora incansable por la vida, apoyo incondicional, hombro, pecho, frente e inteligencia ante todas las dificultades.

Muchas gracias a todos ustedes, estaré siempre en deuda.

## Introducción

La presente investigación está encaminada a realizar un análisis del diseño de la política cultural en los primeros años del proyecto de la Revolución Ciudadana en el Ecuador; haciendo especial énfasis en los procesos de elaboración y aprobación de una nueva Ley Orgánica de Cultura. De esta forma, “*La ley o la trampa...*”, intenta explicar el proceso en el cual se conjugaron distintos intereses en torno a un instrumento normativo proyectado como objetivo principal de la política cultural.

El período de análisis seleccionado se enmarca entre los años 2007-2013, en el cual ocurrieron significativos cambios en la configuración institucional del sector cultural en el país. Nos referimos específicamente a la creación del Ministerio de Cultura y la declaración de la política de desarrollo cultural como política de Estado en 2007; así como la extinción del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural en el año 2013. En vistas al objetivo general de este estudio examinaremos: (a) el proceso de lucha política mediante el cual se definieron los objetivos de la política cultural ecuatoriana; (b) la reestructuración institucional del sector cultural, así como las ideas e intereses que primaron en la toma de decisiones; (c) los instrumentos de política que se privilegiaron en el diseño y; (d) un caso que da cuenta sobre como una débil institucionalidad puede producir el fallo de una política.

En el Capítulo 1 se desarrolla el marco teórico. Desde la perspectiva de Michael Howlett revisamos el camino que condujo a desarrollar los estudios sobre diseño de política y cuáles son las orientaciones más recientes del mismo. Entendiendo que el diseño de políticas se produce habitualmente dentro del espacio de un modo de gobernabilidad, su función principal es generar alternativas que se consideren factibles en cualquier situación de planificación dada. El método de análisis a través de los instrumentos, conocido como NATO (Nodality, Authority, Treasure y Organization), ofrecerá de forma complementaria, una mayor comprensión sobre el diseño de la política (Hood y Howlett). Para poder explicar las causas por las cuales falla una política, caracterizamos el *Process-Tracing*, como un método de investigación deductivo, mediante el cual se intenta probar la existencia de un mecanismo causal (Bennett; Collier; Beach y Pedersen).

El capítulo 2 caracteriza el desarrollo de las políticas culturales a nivel internacional y a nivel regional. Se abordan los acercamientos a la conceptualización de la cultura desde diferentes disciplinas como la antropología, la sociología y los estudios culturales. En correlato con esto se exponen los relacionamientos de la cultura con: la sociedad (Bourdieu); la economía (Baudillard); el derecho (Prieto de Pedro); y la política (Canclini). Nos adentramos en experiencias destacables de política cultural en Francia, México, Brasil, Argentina y Colombia, las cuales dan cuenta de las diferentes configuraciones institucionales y las distintas orientaciones que ha tomado el diseño de las políticas culturales en Europa y América Latina. Por último, realizamos un análisis sobre los principales instrumentos internacionales promovidos principalmente desde la UNESCO, así como la incidencia de otras organizaciones internacionales (Banco Mundial, la OEI y CEPAL) en las configuraciones de las políticas culturales de la región.

El capítulo 3 es un esfuerzo por caracterizar la política cultural desde la creación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana en 1944 hasta el año 2007 con el arribo al poder del Movimiento Alianza PAIS y su proyecto político de la Revolución Ciudadana. De esta forma examinaremos como las diferentes coyunturas críticas fueron generando instituciones con la finalidad de que se encargaran de objetivos específicos de la política (CCE, INPC, CNC); y otras asumieron actividades culturales sin estar diseñadas para ello (BCE). El estudio de las Constituciones aprobadas entre 1945 y 1998 ayudará a caracterizar la voluntad política y la prioridad asignada al sector cultural por las autoridades públicas y la sociedad en las distintas épocas; así como a explicar los distintos paradigmas que se han adoptado sobre la cultura en el país. Finalmente discutiremos sobre los instrumentos normativos aprobados en el período en materia de política cultural y el alcance real de los mismos.

En el Capítulo 4 por último, mediante la aplicación del método NATO realizamos el análisis de los instrumentos privilegiados por la política cultural ecuatoriana en el período. Dedicamos espacio a explicar la motivación de los distintos momentos de toma de decisión, así como las ideas que predominaron en los actores más relevantes de la política y los conflictos que generaron. Esto permitirá comprender las razones por las cuales la aprobación de un proyecto de ley se erigió como uno de los objetivos fundamentales de la política. Además describiremos el diseño institucional disperso del sector cultural, el cual da cuenta de la

indeterminación del lugar de la política. Una vez concluido el análisis de los instrumentos, conceptualizaremos y operacionalizaremos un mecanismo causal mediante el cual se intentará demostrar como el cambio institucional explica la falla de la política cultural de la política cultural ecuatoriana en el período investigado.

## **Capítulo 1**

### **Discusión teórica**

#### **1. Definiendo el marco analítico**

El campo de estudio de las políticas públicas es aún un espacio científico controversial, con discusiones teóricas que parten desde algo que pudiera parecer tan elemental como la definición de lo que es una política pública. Es por ello que todo marco conceptual, teoría o modelo, tiene tantos seguidores como detractores.

Las explicaciones sobre el proceso de las políticas públicas se basan en teorías y modelos, que deberían estar fundamentados en un marco, aunque por lo general no lo están (Schlager 2010). Elinor Ostrom (2007) estableció una diferenciación entre los marcos conceptuales, las teorías y los modelos, en correspondencia con la necesidad generada por múltiples disciplinas y lenguajes disciplinarios en el estudio de las instituciones.

Siguiendo los planteamientos de esta autora, los marcos conceptuales identifican un conjunto de variables y relaciones con el fin de explicar determinados fenómenos y deben utilizarse para analizar los tipos de arreglos institucionales. De esta forma, un marco puede brindar desde un reducido conjunto de variables, hasta algo tan amplio como un paradigma (Sabatier 2010). Los elementos contenidos en un marco ayudan a los analistas a responder las preguntas que surgen cuando realizan un análisis por primera vez. Sin embargo, los marcos no pueden ofrecer por sí mismos las explicaciones o predicciones de los comportamientos y de los resultados (Schlager 2010), estas se encuentran en el campo de las teorías y los modelos.

Las teorías se centran en un marco y configuran supuestos específicos importantes para que un analista realice el diagnóstico de un fenómeno, explique sus procesos y prediga resultados. Una teoría otorga valores a algunas de las variables y especifica como las relaciones se pueden modificar en correspondencia con los valores de las variables críticas. Es posible que varias teorías sean consistentes en un único marco conceptual (Ostrom 2007; Sabatier 2010).

Un modelo, por su parte, es una representación de supuestos específicos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. Es por esta razón que el alcance de un modelo suele ser

más limitado que el de un marco conceptual o una teoría, lo cual no obsta a que la mayoría de las teorías sean compatibles con varios modelos.

Sin embargo, la propia autora afirmó que las diferencias entre los marcos, las teorías y los modelos ni siquiera son reconocidas de forma general (Ostrom 2007); hay solo algunos autores que la han asumido e inclusive han propuesto los criterios mediante los cuales se pueden diferenciar unos de otros. Una de esos autores es Edella Schlager (2010) quien propone que los criterios para la diferenciación son: (1) los tipos de actores, (2) el desarrollo de clases generales de variables y relaciones entre ellas (3) las unidades de análisis y (4) los niveles de análisis. A continuación se explica brevemente los criterios propuestos por la autora.

Un marco conceptual correctamente planteado debe necesariamente explicar quién motiva la acción o el cambio, con la finalidad de proporcionar una base para el desarrollo de la teoría. Las teorías explicativas y los modelos bien desarrollados derivados de marcos conceptuales, se refieren al comportamiento de los individuos y sobre por qué estos actúan de la forma en que lo hacen. Además, los marcos conceptuales plantean necesariamente las clases generales de variables que conforman su estructura, las cuales guían, obligan, o de cualquier otra forma tienen influencia sobre las acciones que toman los actores. Respecto a la unidad de análisis<sup>1</sup>, la mayoría de los marcos conceptuales son flexibles y permiten que el analista sea el que la determine en correspondencia con lo que este desea examinar y las preguntas a realizar. No obstante, existen marcos conceptuales que se encuentran restringidos a una unidad de análisis específica, la cual, sin embargo, también puede ser flexible. Por último, los niveles de análisis aportan mayor utilidad para entender la diversidad de actividades que emanan del proceso de formulación de políticas. Los resultados que logran los actores, así como los costos y beneficios para alcanzarlos, hace que estos se muevan entre un nivel operacional, de elección colectiva o de elección constitucional. Mas no todos los marcos conceptuales prestan atención de forma explícita y cuidadosa a los niveles de análisis como lo hace el marco de análisis y desarrollo institucional formulado por Ostrom, otros, como el marco de coaliciones promotoras, lo hacen de forma implícita.

---

<sup>1</sup> Una unidad de análisis puede ser casi cualquier cosa: una familia, una ciudad, un proyecto de ingeniería; y puede aplicarse a cualquier organismo formal de toma de decisiones de políticas públicas.

Paul Sabatier (2010) explica que el estado actual de la teoría del proceso de las políticas públicas, se caracteriza como un conjunto de “montañas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas entre sí por colinas de métodos y conceptos compartidos y trabajo empírico, todo rodeado por océanos de trabajo descriptivo, sin relación con ninguna montaña de teoría” (Schlager 1997, 14).

Esta caracterización evidencia la complejidad del estudio de la disciplina donde han surgido durante su breve historia, diversas teorías y conceptualizaciones, a veces aceptadas por la generalidad de los estudiosos, otras en menor medida o de forma parcial, y sobre todo una gran cantidad de trabajos investigativos que no sobrepasan de un relato descriptivo de políticas específicas.

El desarrollo, la construcción o elaboración de una teoría es un proceso distinto al de su verificación. Mientras que en el primer caso se trata de generar proposiciones lógicamente relacionadas, en el segundo, se trata de probar la validez de algunas de esas proposiciones. Los procesos de desarrollo de teorías que han sido tradicionalmente utilizados por los académicos han sido: el inductivo y el deductivo. Sin embargo, ambos procesos tienen un valor limitado en su forma pura (Sabatier 2010).

Respecto a la concepción inductiva, podemos decir que surge de la acumulación de “hechos” de una multiplicidad de estudios empíricos, los cuales se sintetizan en un conjunto de propuestas coherentes y abstractas. Esta concepción ha sufrido diversas críticas, fundamentadas en que el problema central comienza en ser una perspectiva positivista, mediante la cual se supone que se pueden examinar los hechos sin que medien creencias o suposiciones previas (Kuhn 1970; Brown 1977; Hawkesworth 1992; Sabatier 2010). Al utilizar el proceso de desarrollo inductivo, los investigadores deben comenzar prestando atención a un conjunto de suposiciones que sean relevantes respecto a la entidad observada, las características de la misma y los tipos de relaciones entre las entidades, con la finalidad de constituir al menos un marco conceptual simple.

La dificultad se encuentra en que en las investigaciones sobre políticas públicas, estos marcos conceptuales se encuentran más implícitos que explícitos, por lo cual, no se encuentran bajo la presión de ninguna comprobación seria, ni por parte del autor, ni por alguno de sus lectores.

En la concepción deductiva pasa lo contrario, el investigador inicia con un conjunto de axiomas y deducciones básicas, y de ellas deduce un conjunto de proposiciones más elaboradas, de las cuales algunas son falseables. Esto supone, en su forma más pura, que estas teorías se desarrollaran dentro de las “esferas de Magdeburgo”, en una especie de vacío, libres de cualquier intervención o las regularidades percibidas en algunas partes o fenómenos de interés.

Por estas razones, Sabatier (2010) plantea que existe un tercer escenario posible donde un académico insatisfecho con un marco conceptual existente, desarrolla un marco alternativo para examinar sus defectos, y posteriormente desarrolla ese marco hasta que con el tiempo se convierte en una teoría acabada. En correspondencia con este tercer escenario, en la presente investigación elaboraremos un marco analítico con el cual se intentará demostrar las causas y condiciones que llevaron al fallo de una política específica.

Con la finalidad de cumplir este objetivo, en primer lugar realizaremos un abordaje teórico sobre el diseño de políticas públicas y sus problemáticas. Este nos permitirá identificar la alternativa de política empleada en el caso de estudio que investigamos y sus elementos componentes: objetivos y metas, medios de política e instrumentos.

Posteriormente, explicaremos el método de análisis formulado por Christopher Hood (2007) para clasificar los instrumentos en función a los recursos con los que cuenta un gobierno en una política determinada. Este método es sumamente importante en dos sentidos: en el primero, nos permitirá caracterizar el diseño de la política en correspondencia con los instrumentos que se hayan privilegiado y; en el segundo, funcionará como elemento organizativo del mecanismo causal que se construirá.

Por último, explicaremos la propuesta teórica del *process-tracing* PT, basándonos principalmente en los estudios recientes de Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen (2011;

2013), mediante la cual intentaremos probar la existencia de un mecanismo causal hipotético en el análisis de nuestro caso de estudio.

## **1.1. Elementos relativos al diseño de política**

### **1.1.1. El camino hacia el diseño de política**

El problema de la definición de una política pública pudiera solventarse si tomamos una conceptualización general que aporte los elementos esenciales; esta definición pudiera ser, por ejemplo, una política pública es la acción del Estado dirigida al cumplimiento de ciertos objetivos (Dunn 1981; Méndez 2011). De esta forma, tenemos una concepción abarcadora que contempla tanto la idea de la decisión del Estado de hacer, como el no hacer, lo cual constituye también una forma de acción. Sin embargo, esta es una definición sesgada por ser aproximativa y otorgarle al Estado la exclusividad de la política pública, lo cual es un debate aún abierto (Fontaine 2014).

El estudio académico formal sobre las políticas públicas comenzó en la década de los cincuenta del pasado siglo, con autores como Lasswell (1951), Simon (1957), Lindblom (1959), Easton (1965), Ranney (1968), y Walker (1969), entre otros. La investigación sobre este tema surgió de la insatisfacción con el desempeño de las instituciones del gobierno; lo cual se tradujo en un deseo teórico por entender a los sistemas políticos y un deseo práctico de beneficiar a la sociedad (Weible y Nohrstedt 2013).

Posteriormente, un número creciente de profesionales de las ciencias sociales comenzó a dedicarse al asesoramiento en materia de políticas públicas. Este fenómeno alcanzó su mayor intensidad en los Estados Unidos, pero es un fenómeno con características globales. El término se acuñó como análisis de política, el cual entendemos como un esfuerzo deliberado en concebir el papel del gobierno en la sociedad y el rol de las relaciones que existen entre las personas, las colectividades y los gobiernos (Mintrom y Williams 2013).

El análisis de políticas desde sus inicio estuvo estrechamente conectado con una perspectiva que considera al proceso de la política, como aquel que sigue una secuencia de etapas o fases

discretas (Jann y Wegrich 2007). El antecedente principal sobre esta perspectiva se encuentra en el trabajo realizado por Harold D. Lasswell, quien enunció siete “etapas” del “proceso de decisión”, mediante el cual se propone, examina, realiza, y posiblemente concluye una política determinada (Lasswell 1956; de Leon 1997). El proyecto lasswelliano se dividió entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad y; el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas (Aguilar 2007).

El modelo de Lasswell tiende a ser más prescriptivo y normativo, que descriptivo y analítico. La secuencia lineal que plantea fue diseñada para solucionar problemas, lo cual la hace un tipo ideal de planificación racional y toma de decisiones. En correspondencia con esta racionalidad, toda decisión debe basarse en un análisis estricto de los problemas y los objetivos, así como en la búsqueda de las mejores opciones para lograr las metas.

La idea de analizar el proceso de las políticas por etapas fue aceptada por una gran cantidad de autores, que de manera explícita o implícita, se beneficiaron de este esquema. Entre estos autores, por solo mencionar algunos ejemplos, se encuentran Nelson Polsby, John Kingdon, James Anderson, Charles Jones, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky.

En trabajos más recientes que el de Lasswell, sobre todo con el de Charles Jones (1970), se desarrolló un modelo de cinco etapas del proceso de política, denominado “ciclo de la política” (*policy cycle*). En este modelo, “la *agenda-setting*” constituye la primera etapa del proceso, referida a cuando se detecta un problema por los actores políticos y se busca que quede inscrito en la agenda del sistema político. La segunda etapa denominada “formulación de políticas”, está referida al desarrollo de soluciones específicas dentro del gobierno, reduciendo la gama de posibles opciones mediante la decantación de las que no son factibles. “La toma de decisiones” constituye la tercera fase, y está referida al curso de acción que adoptan los gobiernos entre las propuestas existentes. La cuarta etapa denominada “implementación de la política”, concierne a la adopción de las decisiones tomadas en efecto, para lo cual utilizan una combinación de herramientas de la administración pública, con el fin

de alterar la distribución de bienes y servicios en la sociedad. Finalmente “la evaluación de políticas” constituye la quinta etapa en el proceso, mediante la cual los resultados de las políticas son supervisados por agentes estatales y de la sociedad; conduciendo frecuentemente a la reconceptualización de los problemas de política y las soluciones encontradas (Roth 2002; Howlett et al. 2009).

La idea de analizar las políticas como un conjunto de etapas interrelacionadas, ofrece un “marco” general para entender el proceso, pero es evidente para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan en correspondencia con este esquema.

Desde el punto de vista metodológico, “el ciclo de la política” reduce la complejidad de la formulación de las políticas públicas al desmembrarla en un pequeño número de etapas y subetapas; las cuales pueden ser estudiadas de forma independiente, o en relación con alguna o todas las etapas del ciclo. La idea del ciclo de política contribuye además a responder preguntas claves en relación con la eficacia de los diferentes instrumentos y la identificación de cuellos de botella en los procesos políticos. De igual forma, las etapas posibilitan la identificación de actores y sus acciones en las diferentes fases de la lucha contra un problema, contribuyendo a que sea más fácil identificar variables independientes y dependientes en el estudio de los procesos políticos (Howlett y Giest 2013).

El “ciclo de la política” es el marco que más se ha utilizado para organizar y sistematizar la investigación sobre las políticas públicas, centrando en general la atención en las características del proceso, más que en actores específicos, instituciones o problemas. De esta forma, han destacado el dominio de política (Burstein 1991) o el subsistema de política (Sabatier 1993; Howlett y Ramesh 2003), como la clave del nivel de análisis. Sin embargo, los estudios de política rara vez aplican todo el marco como modelo analítico, sino solo determinadas etapas del proceso de políticas. Por estas razones, este marco analítico ha sido criticado generalmente en términos de su construcción teórica, pero también por su validez empírica.

A finales de la década de los ´80, Paul Sabatier comienza a cuestionar la hegemonía y validez del método de análisis secuencial de la política. Explicaba que la heurística del proceso de las

políticas tenía “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza” (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 3); y de forma más específica, que el proceso de la política negaba “el papel de las ideas – en particular de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas – en la evolución de las políticas” (Sabatier en deLeon 2007, 9). El método deja sin responder otros importantes aspectos tales como: la sustancia real de la política; el número y el tipo de actores relevantes involucrados en el proceso y lo que les motiva; la forma exacta y la secuencia en la que se producen los procesos de desarrollo de las políticas y; la existencia o no de patrones básicos de desarrollo en diferentes áreas, sectores o jurisdicciones (Sabatier 1991; Howlett y Giest 2013).

Jann y Wegrich (2007) advirtieron que en términos de su valor conceptual, el “ciclo de la política” carece de los elementos definitorios de un marco analítico. Específicamente, el modelo de etapas no ofrece las explicaciones causales para entender porque se produce la transición entre las diferentes etapas. Es por ello que los estudios sobre las etapas particulares se basan en diferentes conceptos teóricos que no han sido derivados del propio método.

El ciclo está basado en una perspectiva *top-down* de la política, por lo cual la formulación es planteada jerárquicamente desde las instituciones superiores y es por ello que el objetivo siempre girará en torno a la decisión, adopción y aplicación formal de diversos programas; y no precisamente en las interacciones que surgen entre estos programas, la normativa y la evaluación.

Al adoptar esta perspectiva, los elementos del proceso de las políticas que no están directamente relacionados con las actividades de resolución de problemas suelen ser ignorados. Es el caso de actividades de tipo simbólico o las relacionadas estrictamente con el mantenimiento del poder, las cuales no figuran en las etapas modelo (Edelman 1971). Por otra parte, sucede que la formulación, en vez de ser el principal objetivo de la acción política, con frecuencia es un subproducto de la política.

En resumen, el método del ciclo ofrece una visión simplificada y poco realista del mundo, donde la formulación de políticas parece ser un proceso sencillo, reducido a iniciar y

continuar determinados programas, sin tomar en cuenta las interacciones que se producen. Sin embargo, una característica medular del proceso político en las sociedades modernas, es precisamente la interacción entre actividades relacionadas con las políticas en los diferentes niveles (locales, regionales, nacionales, internacionales y supranacionales) y las arenas de política (comunidades gubernamentales, parlamentarias administrativas de ciencias, y similares).

### **1.1.2. La orientación hacia el diseño de políticas**

Ante las críticas fundamentadas al “ciclo de la política” fue necesario pensar en una capacidad más sistemática de análisis. En la perspectiva del diseño de política se dio una ruptura con la concepción del ciclo de políticas; fundamentada en que en el diseño de política existe una retroalimentación constante entre la identificación de problemas, la formulación de soluciones y su implementación.

El “diseño” es un término en boga para ofrecer soluciones creativas a los problemas, abarcando desde la moda textil hasta las instituciones públicas (Goodin 1996; Ostrom 1990; Considine 2012). Los primeros antecedentes del diseño de política son comunes con los del ciclo de la política y se encuentran en los estudios de Harold Laswell (1951). Este autor comenzó la integración de aspectos de la formulación y la aplicación de políticas, resaltando la importancia de la comprensión de la diversidad de instrumentos disponibles para que los políticos puedan entender porque se toman unas decisiones y no otras. No obstante, es en la década de 1970 donde se puede marcar el origen de los modernos estudios de diseño. Los primeros trabajos estuvieron relacionados con la evaluación de impacto de tipos de herramientas específicas en políticas tributarias y subsidios, con la finalidad de ayudar en la determinación de su uso y eficacia (Mayntz 1983; Woodside 1986; Sterner 2003). Posteriormente, en los años 1980 y 1990, investigadores de Norteamérica, Europa y Oceanía, produjeron gran cantidad de literatura sobre el tema. Entre estos investigadores se encontraban Lester Salamon, Patricia Ingraham, John Dryzek, Hans Bressers, Helen Ingram y Anne Schneider, Stephen B. Linder y Guy Peters, Renate Mayntz, Christopher Hood y Eugene Bardach.

Bardach (1980) y Salamon (1981) sostuvieron a principios de la década de 1980, que los estudios de políticas habían estado mal definidos desde sus inicios ya que precisaban la política siempre en términos de problemas, temas, áreas o campos; en vez de hacerlo en términos de instrumentos. En correspondencia con esta idea Salamon (1981, 256) sugirió que, “debemos concentrarnos en las herramientas genéricas de la acción de gobierno, en las técnicas de intervención social”.

Con esta reorientación los principales investigadores y analistas comenzaron a dirigir sus miradas hacia cómo las alternativas de implementación son diseñadas y formuladas (Howlett 2014). Así comenzó a publicarse una amplia literatura sobre diseño de políticas centrada en elementos teóricos tales como, la necesidad de clasificar con mayor precisión los tipos de instrumentos de política y las razones y patrones de su uso (Salamon 1981; Tupper y Doern 1981; Bressers y Klok 1988). La idea era que un estudio más riguroso sobre los instrumentos seguramente conduciría a alcanzar mejores diseños y resultados de política (Mayntz 1983; Linder y Peters 1984). Se desarrollaron y sistematizaron de esta forma, estudios sobre los instrumentos aplicados a nuevos ámbitos de la actividad política; como es el caso de la prevención de la contaminación ambiental y las dinámicas asociadas a las olas de privatización y la desregulación (Howlett y Ramesh 1993).

El avance fue acelerado y el diseño de política llegó a aportar una perspectiva única con su enfoque centrado en los instrumentos de política (Howlett 2014). Pero el diseño de políticas es mucho más que un mero ejercicio de elección de instrumentos, elección de programas o de formulación *stricto sensu*; constituye sin dudas, un interesante método de análisis. David Bobrow (2006) acierta con la expresión de que el diseño de políticas es “oblicuo, necesario y difícil”. Implica un esfuerzo por desarrollar políticas eficientes y eficaces a través del aprendizaje alcanzado mediante la experiencia; sumado a la adopción y el desarrollo de medidas que puedan tener éxito en la consecución de las metas y objetivos deseados (Bobrow y Dryzek 1987; Montpetit 2003; Howlett 2014).

Las expectativas y el propósito del diseño de política son claras, se trata de una actividad llevada a cabo por una diversidad de actores con la esperanza de mejorar la formulación y los resultados de políticas a través de la previsión de las consecuencias de las acciones de

gobierno y la articulación de los cursos de acción específicos a seguir (Drysek 1983). Independientemente del régimen y del tipo de problema político que pueda presentarse, todos los gobiernos desean alcanzar las metas que se proponen de manera eficiente, empleando el conocimiento y datos empíricos para evaluar la idoneidad de los medios alternativos de política (deLeon 1988, Weimer 1993; Howlett 2011).

Para finales de los años ´90, el trabajo sobre selección de instrumentos había progresado de tal forma que se evaluaba el potencial de desarrollo óptimo de mezclas (mix) de instrumentos superando los estudios de instrumentos individuales, lo cual era característico en trabajos anteriores (Gunningham et al. 1998; Howlett 2004). Sin embargo, para inicios de la década del 2000, estos trabajos comenzaron a perder fuerza y en su lugar se impusieron estudios sobre los impactos de la globalización en los mecanismos de gobernanza (Howlett y Lejano 2013; Howlett 2014). Pero la situación ha cambiado en los últimos tiempos y ha resurgido un nuevo pensamiento sobre el diseño, o como Howlett (2014, 5) lo declara, “un redescubrimiento de la vieja orientación del diseño de políticas hacia temas de actualidad en el gobierno”.

### **1.1.3. La actualidad del diseño de políticas**

En un artículo esencial del nuevo pensamiento sobre el diseño de políticas, Mark Consideine (2012) explica que la mayoría de los modelos para la elaboración de políticas tienen un fuerte interés en las presiones estructurales y exógenas que influyen en la toma de decisiones. Muchas investigaciones sugieren que los expertos de alto nivel desarrollan capacidades únicas para procesar información, interpretar una situación e idear soluciones imaginativas.

La capacidad del diseñador de política para trabajar con los nuevos escenarios y su resistencia emocional, son fundamentales para responder creativamente a problemas complejos. Lasswell (1951) y March (1972) destacaron que las formas de creatividad que provienen de conocimientos y formas intuitivas no pueden ser explicadas por modelos deductivos estándares. Por ello se han desarrollado estudios que incorporan el trabajo de la ciencia cognitiva para investigar las competencias de los responsables políticos.

Uno de estos estudios es el de la “teoría de la perspectiva” desarrollada por los psicólogos Daniel Kahneman y Amos Tversky (1974; 1996). De manera específica es una teoría que trata sobre cómo las personas toman decisiones que implican riesgo; y de forma genérica, es una teoría que intenta desafiar el modelo dominante de la elección racional. Busca ser un elemento importante en la fundación de la economía del comportamiento y explorar cómo las personas no responden a la elección racional y actúan diferente a lo que dice la teoría que deberían hacer<sup>2</sup>.

En el mundo de las políticas públicas esto se traduce en que, en la toma de decisiones se utiliza evidencia experimental que sea lo suficientemente convincente para demostrar que los actores operan en dependencia a si se ven a sí mismos en un ámbito de pérdida o de ganancia; tendiendo a asumir más riesgos si se sienten en un ámbito de pérdida. Las estructuras impactan fuertemente en el cálculo del bienestar del actor y del análisis costo-beneficio que realiza sobre cualquier decisión que contempla (Considine 2012).

Otro de los estudios relevantes fue el iniciado por Herbert Simon (1955; 1957; 1985) sobre la racionalidad limitada y que ha tenido como continuadores a Jones (2001; 2003) y a Ostrom (1991) por solo mencionar dos ejemplos. Sin dudas, Simon proporcionó un importante puente entre los modelos cognitivos y las políticas públicas. En colaboración con March, demostraron cómo los procesos de gestión de las responsabilidades suelen atribuirse a un cálculo racional (March y Simon, 1958). A lo que Jones (2003) agregó que el aprendizaje en el tiempo es además un elemento clave en la toma de decisiones.

El tratamiento de la experiencia y el rol de los expertos son diferentes en cada enfoque. En el modelo de elección racional existe una expectativa de evaluación rigurosa pero abierta a diferentes problemas y sus posibles soluciones; las cuales son respaldadas por la recolección de datos y el uso de tecnologías de predicción (Considine 2012). Por otra parte, la

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, cuando las personas apuestan pequeñas cantidades en relación a lo que tienen, no piensan en términos de riqueza, si no, en lo que podrían perder y en lo que podrían ganar; teniendo como resultado que se odie perder mucho más de lo que se disfruta ganar. Existe otra fuerza que funciona de manera contraria cuando las personas son demasiado idealistas en su optimismo sobre sus habilidades y sobre lo que pueden lograr; lo que obtienen en la toma de decisiones es un balance entre dos fuerzas: la negación del riesgo asociada a un optimismo extremo y por el otro lado la aversión a perder.

estructuración se evidencia por el tipo de información que el individuo tiene a la mano (March y Simon, 1958).

Si se aplican estas condiciones generales a un marco o modelo de análisis podemos observar que el interés se encuentra en explicar por qué los actores hacen lo que hacen, y por qué los resultados siguen un determinado camino. Tal y como afirma Schlager (1999, 234) “cada marco postula al individuo como motivador de la acción”, pero propone diferentes variables para explicar que hacen los actores con las estructuras.

En la mayoría de las teorías sobre la toma de decisiones se ha producido una subestimación de los elementos creativos y una sobreestimación del dominio racional, lo cual es explicable por lo fácil que se puede definir y modelar lo racional en comparación con lo creativo (Joedicke, Mattesius, y Schulke 1970; Alexander 1982; Schön 1985; Considine 2012). Sin embargo, sería un gran error restringir el diseño solo a la toma de decisiones.

La función amplia de los diseñadores de políticas está en crear alternativas políticas compuestas por combinaciones de elementos de política, que incluyan objetivos y metas, medios de políticas e instrumentos y sus calibraciones (Howlett y Cashore 2009). Todos estos elementos deben estar presentes en un diseño correctamente pensado, pero queremos destacar el papel de los instrumentos de política por ser esencialmente significativos en este proceso ya que mediante ellos es que se logran cumplir las metas de las políticas (Linder y Peters 1988).

Los instrumentos ocupan un lugar central en el estudio del diseño de políticas, ya que en su conjunto, conforman el contenido de la caja de herramientas de las que los gobiernos utilizaran para la “construcción” de políticas públicas (Howlett 2014). Entonces el potencial real de un nuevo instrumento para mejorar la política, no deriva de su aplicación aislada, sino de la contribución que hace a un instrumento o política ya existente (Howlett y Rayner 2007).

El análisis de la conexión entre la efectividad de una política y el instrumento seleccionado existe desde hace tiempo, pero el foco de la atención fue cambiando al menos tres veces.

La primera generación de analistas de instrumentos sostenía que estos eran de naturaleza puramente técnica o puramente política; los consideraban en términos de buenos o malos y contribuían a crear una brecha entre prácticas administrativas complejas y discusiones teóricas muy simplistas.

La segunda generación de analistas intentó desarrollar un modelo de selección más complejo en donde la red de política jugara un rol importante en las deliberaciones y las elecciones. Buscaba centrarse en instrumentos substantivos (diseñados para afectar bienes y servicios en una sociedad) y en instrumentos procedimentales (diseñados para alterar el proceso de la política) enfocándose únicamente en las instancias de selección del instrumento e ignorando las relaciones entre ellos.

La tercera generación pretende superar las limitaciones y aplicar los modelos desarrollados por la primera y la segunda generación con mezclas de instrumentos de política y con diseños de instrumentos de política óptimos en configuraciones complejas e instrumentos múltiples. Una actividad clave es entonces “la construcción de un inventario de capacidades potenciales y recursos públicos que pueden ser pertinentes en cualquier situación de resolución de problemas” (Anderson en Howlett 2014, 7). Es por esto que los recientes estudios sobre el diseño están más interesados en las carteras (portafolios) de políticas o en la combinación de herramientas en un “mix” de política, que en caracterizar los acuerdos políticos en la práctica.

Howlett y Rayner (2007) explican que el diseño de política requiere por ello, especificar qué tipos de instrumentos están disponibles para ser mezclados y entender los factores que permiten diseñar un instrumento particular tanto mixto como integrado (Howlett y Rayner 2007). La elaboración de políticas exitosas requiere entonces de un modelo de elección de instrumentos que tenga plenamente en cuenta los múltiples niveles de elementos de la política o sus componentes, así como las interrelaciones que existen en y entre cada nivel.

Es así que se aduce que cada objetivo necesite de un instrumento “adecuado” y viceversa (Howlett 2009). Por lo que es posible argumentar que una política puede fallar por dos razones fundamentales: (1) se crean objetivos sin los instrumentos adecuados y sus calibraciones y; (2) se crean los medios, pero sin una adecuada discusión de los objetivos.

Algunas combinaciones de instrumentos pueden producir respuestas enfrentadas a los objetivos de la política y otras pueden proporcionar un refuerzo o complementar un acuerdo. El proceso de diseño y selección de instrumentos se complejiza en el hecho de que algunos de los elementos de las políticas públicas siguen siendo más susceptibles a una cuidadosa reflexión y a la manipulación deliberada del gobierno que otros. Entender exactamente cómo las opciones de instrumentos se ven limitadas por los conjuntos de las variables es, por lo tanto, crucial para tomar las decisiones correctas de diseño de política en contextos de formulación específicos.

Howlett (2009, 76-84) en función a lo anterior, plantea que existen tres niveles de opciones de instrumentos para el diseño de políticas; los cuales sintetizamos a continuación:

El nivel 1 se refiere a los acuerdos de gobernanza en base a la determinación de los objetivos políticos abstractos y a las preferencias generales de implementación. Se plantea que los objetivos de alto nivel o macros pueden variar de acuerdo a la naturaleza de los actores políticos, las ideas y las reglas institucionales. Existen acuerdos y vínculos según los modos de gobernanza comunes que se refieren a focos de política específica, formas de interacción Estado-sociedad y objetivos generales de gobierno.

El nivel 2 se expresa mediante la lógica del régimen y la capacidad política para determinar los objetivos y mecanismos. En este nivel las formas de gobierno (de mercado o corporativista) van a establecer los límites para los objetivos y los instrumentos de política. Aquí los objetivos varían de acuerdo a la naturaleza de los problemas de política que se espera resolver. Por otra parte, la cuestión de la elección de instrumentos se relaciona no solo con el modo de gobernanza, sino también con las preferencias de implementación y los objetivos de la política. Los instrumentos siempre están relacionados con el uso de cierto tipo de recursos gubernamentales y con un estilo de implementación.

Por último, el nivel 3 responde al diseño de Instrumentos Técnicos, en donde las elecciones del gobierno en el nivel micro de diseño de política están condicionadas por los niveles meso y macro. Ambas consideraciones de lo que se puede hacer y es deseable en el micro nivel

depende de los instrumentos disponibles y considerados apropiados. El desarrollo final y la calibración de los instrumentos substantivos o procedimentales están relacionadas con la valoración de las circunstancias y la naturaleza de los recursos disponibles del gobierno; así como con los desafíos en la identificación del tipo de instrumento a ser utilizado en un tipo de régimen y en un modo de gobernanza específico.

De cualquier forma, los diseñadores de política utilizan estas herramientas del “arte de gobernar” para configurar carteras de instrumentos. Por esta razón necesitan tener fuertes conocimientos y capacidad para comprender el funcionamiento de su sistema de gobierno y de sectores políticos específicos (Howlett 2014). Pero los diseñadores no son los únicos actores que participan en la formulación de políticas; existen otros que tienen distintos niveles de influencia o impacto en este proceso.

Los estudios tradicionales de diseño se centraron en el papel que desempeñaban los funcionarios y analistas políticos gubernamentales en la formulación y elaboración de alternativas. No obstante, parecieron olvidar que mientras los políticos y administradores de alto nivel “hacían” política pública, estaban siguiendo el asesoramiento brindado por aquellos en quienes confiaban, o se basaban en opiniones de expertos. Esto implica que existan fuentes de asesoramiento tanto oficiales como no oficiales<sup>3</sup>. En la actualidad, los tomadores de decisiones se encuentran en el centro de una compleja red de asesores de política, que incluye tanto a asesores tradicionales, como actores no estatales, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones similares. La forma en que el sistema de asesoramiento político se estructura en un sector determinado, puede explicar la naturaleza de los actores que participan en las decisiones de diseño de la política.

Por otra parte, los diferentes tipos de ideas, tienen distintos efectos en los elementos de la formulación de políticas y por lo tanto, sobre las opciones de instrumentos y diseños de política (Howlett 2014); mientras que los objetivos de política están fundamentados en una serie de principios filosóficos y éticos, lógicas causales y constructos sociológicos (Goldstein

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, una comunidad de investigación sobre políticas, independiente del gobierno, puede desempeñar un papel vital en la comprensión y el debate sobre temas de política, lo cual sirve como un complemento natural de la capacidad política dentro del gobierno (Anderson 1996).

y Keohane 1993; Campbell 1998). Comprender los orígenes y consecuencias de las ideas sostenidas por los tomadores de decisiones y sus asesores, es un importante tema de análisis en los estudios de diseño.

Con la finalidad de tomar una decisión apropiada sobre cuando introducir nuevos instrumentos o cuando renovar los viejos; los responsables políticos tienen que necesariamente estar familiarizados con el contexto de gobierno y de política en el que trabajan y no solo con los aspectos técnicos de la oferta de instrumentos. Por ello, necesitan capacitación y experiencia en estos aspectos del proceso de diseño de política.

Los primeros estudios sobre el diseño centraban su atención en el análisis “técnico”, o lo que es lo mismo, en la evaluación de capacidades funcionales de herramientas específicas. Por su parte, la literatura más reciente mantiene el mismo enfoque, pero agregando la necesidad de valorar otros factores. Especialmente se ocupa de entender como las opciones de instrumentos están limitadas por conjuntos de orden superior de las variables.

Howlett (2014) plantea que la formulación de políticas se produce habitualmente dentro del espacio de un modo de gobernabilidad existente, reduciéndose la tarea de diseño al número de alternativas que se consideran factibles en cualquier situación de planificación dada. No obstante a esto, los nuevos estudios sobre diseño observan que esta situación requiere que los diseñadores sean capaces de tomar partido entre el texto y el contexto (Lejano y Shanakar 2013) y así diagnosticar con precisión las restricciones contextuales con la finalidad de generar oportunidades dentro de un espacio de diseño.

Esta posición es respaldada por Christensen et al. (2002), quienes plantean que la libertad o el grado de maniobrabilidad de los diseñadores de políticas para desarrollar nuevos diseños está influenciado no solo por los factores contextuales existentes y las características del conglomerado político, sino por otros factores histórico-institucionales. Estos últimos crean oportunidades para la elección deliberada, acciones instrumentales y esfuerzos intencionales, tomados por políticos y líderes administrativos para poner en marcha reformas a través del diseño administrativo.

Al hablar de diseño, por lenguaje común, pensamos en que los diseñadores, en el ámbito político o en cualquier otro, se sientan ante un papel en blanco en el cual deben delinear o planificar. En la práctica esto no sucede de esta forma, ya que los diseñadores se enfrentan a una combinación de políticas existentes, por lo que, los diseños deben tener en cuenta los legados políticos. Esto quiere decir que, contrariamente a lo que se puede pensar a priori, muchas políticas existentes no fueron diseñadas en el sentido clásico de planificación consciente, deliberada e intencional; sino que surgieron de un proceso histórico gradual, en el que una combinación de políticas se construye en el tiempo a través de cambios incrementales o reformulaciones sucesivas<sup>4</sup>.

Es posible también que mientras van evolucionando determinadas políticas en el tiempo, simplemente se añadan instrumentos y metas a las que ya existían anteriormente; lo cual hace que en muchas políticas existan mezclas que adolezcan de elementos consistentes, coherentes y congruentes. En esos contextos se debe rediseñar o reemplazar los elementos que han sido añadidos en las políticas anteriores (Howlett, 2014). Al enfrentarse a estas situaciones, los diseñadores a menudo intentan “parchear” o reestructurar los elementos de política existentes, en lugar de proponer nuevas alternativas (Thelen 2004; Eliadis et al. 2005; Howlett y Rayner 2013) lo cual tiende a conducir al fracaso o al fallo de una política.

## **1.2. El método N.A.T.O. un análisis a partir de los instrumentos**

Comprender la orientación del diseño de una política implica analizar los instrumentos de política que se privilegian y sus potencialidades para afectar sus resultados. A partir de esto es posible examinar las combinaciones de instrumentos y sus interacciones. Los aspectos técnicos de la diversidad y tipos de instrumentos permiten una comprensión acertada sobre la naturaleza de la gobernabilidad y los contextos políticos en los que se diseña e implementa una política pública.

Christopher Hood estableció el método de análisis a partir de los instrumentos, conocido como NATO por sus siglas en inglés (Nodality, Authority, Treasure y Organization) (Hood 1986 y 2007; Hood y Marget 2007) con el objetivo de facilitar la comprensión del cambio,

---

<sup>4</sup> A lo cual denominó Van der Heijden (2011): “casos de estratificación política”.

permanencia o fallas de las políticas públicas. Este método clasifica los tipos de instrumentos en función de los recursos con los que cuenta un gobierno: información, normas, recursos económico-financieros y organización. En mayor o menor medida, dependiendo de la naturaleza, estos recursos deben formar parte de una política para que esta sea entendida como tal.

Los instrumentos de Información (Nodality), como su nombre lo define, se refiere a los recursos que producen datos para el gobierno, así como también a la información y datos que este produce. Por su parte, los de Autoridad (Authority) se refieren al conjunto de normas jurídicas y al sistema legal que enmarca la política pública. La categoría Tesoro (Treasure) incluye sin embargo los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que vuelven viable u obstaculizan una política. Y por último, los instrumentos de Organización (Organization) se refieren a las personas e instituciones formales responsables de una política o que inciden en ella.

El análisis mediante los instrumentos permite detallar la dinámica del proceso de diseño de una política y explicar el modo de gobernanza que se configura. Howlett (2011), por ejemplo, explica que la gobernanza legal, se caracteriza por tener un corte centralista burocrático en la determinación de los objetivos de política y los medios empleados; permeados todos por las lógicas del régimen de política, con particulares mecanismos y trayectorias en función de identificar problemas y privilegiar las normas jurídicas. En un régimen de este tipo, en el proceso de diseño, los actores estatales a través de los instrumentos que privilegian (autoridad) cuentan con la capacidad para manipular a otros actores políticos, a fin de desviar o poner a disposición información o recursos, mediante el uso de su poder coercitivo. De esta forma, los otros actores emprenden actividades ligadas a alcanzar los objetivos políticos.

El mix de instrumentos, por otra parte, responde a la dinámica a la que un régimen de política se asocia y a su preferencia para combinar los instrumentos. En ese sentido, el mix de instrumentos permite revisar el nivel de adecuación entre los medios y los fines de la política.

En un análisis a partir de los instrumentos, se puede dar respuesta a preguntas que permitan explicar por qué una política falla; así por ejemplo, se pudieran responder las siguientes

interrogantes: ¿cómo se diseña la política y qué instrumentos privilegia?, ¿cuál es su grado de alcance?, ¿qué actores intervienen para defenderla u oponerse?

Las respuestas posibles determinan la consistencia interna del mix de instrumentos priorizado por un gobierno, así como la consistencia externa en el sentido de la adecuación de los medios a los fines de la política o bien de los instrumentos y los objetivos de la política, como dos aspectos complementarios del análisis.

En base a lo referido, el método NATO se convierte en mecanismo consistente que permite conocer la lógica a partir de la cual un gobierno opera; cómo esta es influenciada o no por los actores estatales y no estatales y; hasta qué punto el estilo de la política da cuenta de una pluralidad de actores o reproduce un mismo patrón de gobernanza y por lo tanto, de diseño de políticas.

De ahí que el método en sí mismo, además de caracterizar las dinámicas que sigue una política, cuente con un potencial explicativo para entender el nivel de alcance, la consistencia de los objetivos y los resultados de la política a partir del mix de instrumentos escogidos por un gobierno.

No obstante, consideramos que el análisis a través de los instrumentos (NATO) puede ser complementado con otros métodos en función de aportar mayor fortaleza explicativa a las causas por las cuales cambia, se mantiene o falla una determinada política. En función a esta idea se ha seleccionado el *process-tracing* como método complementario para el análisis del caso de esta investigación.

### **1.3. Trazando procesos causales (*Process-tracing*)**

El *process-tracing*<sup>5</sup> (PT) es un método de análisis cualitativo que, basado en el “diagnóstico” de la evidencia de un caso, tiene el objetivo de comprobar o negar la hipótesis formulada por su investigador (Bennett 2010; Collier 2011). Este tipo de análisis es análogo al que realiza un

---

<sup>5</sup> No se cuenta con una traducción generalizable al español, por lo cual en el texto nos referiremos al mecanismo en idioma inglés.

detective al intentar resolver un crimen; se examinan pistas y sospechosos para armar una explicación convincente que, basada en pruebas, permita identificar como y porque se cometió el delito en cuestión. De igual manera, es similar al trabajo de un médico en el diagnóstico de una enfermedad; el profesional revisa la historia clínica del paciente, los síntomas que presenta y le aplica pruebas de diagnóstico para poder distinguir, por ejemplo, si presenta una enfermedad viral o una infección bacteriana (Gill, Sabin y Schmid 2005; Bennett 2010).

Aunque la idea del PT es frecuentemente utilizada por académicos e investigadores, en muchas ocasiones este método no es bien entendido, ni rigurosamente aplicado. En correspondencia con esta problemática de doble vía, David Collier (2011) planteo un nuevo marco para la comprensión, aplicación y enseñanza del PT, el cual es distintivo en tres maneras.

En primer lugar, el autor explica que la evidencia en la que se centra el PT corresponde a lo que se denomina “observaciones del proceso causal” o CPO (siglas en inglés de *causal-process observations*). La idea de las CPO pone de relieve el contraste entre el fundamento empírico de la investigación cualitativa y las matrices de datos analizados por los investigadores cuantitativos, llamadas estas, observaciones de conjuntos de datos o DSO (siglas en inglés de *data-set observations*). Sin embargo, en el marco planteado por Collier, se abordan ambas herramientas metodológicas (CPO y DSO), como dos facetas de un mismo proceso de investigación, tratándolas siempre como “*process tracing*”, sin establecer distinciones.

Argumenta posteriormente la necesidad de establecer una descripción cuidadosa como elemento fundamental del PT (Mahoney 2010; Collier 2011). De forma inherente, este método analiza las trayectorias del cambio y la causalidad, pero el análisis tiende a fallar si los fenómenos observados en cada paso de la trayectoria, no se describen adecuadamente (Collier 2011). Por lo tanto, lo que puede llegar a parecer una descripción “estática”, en realidad es una pieza fundamental en el análisis de los procesos que se estudian.

Por último, expone que el PT debe prestar mucha atención a las secuencias entre los tres tipos de variables: independientes, dependientes e intervinientes (Mahoney 2010).

Dada la centralidad en el conocimiento del caso, el PT puede aportar contribuciones decisivas a diversos objetivos de la investigación, entre los que se incluyen: (a) identificar nuevos fenómenos político-sociales y describirlos sistemáticamente; (b) evaluar hipótesis explicativas existentes, descubrir nuevas hipótesis y valorar las afirmaciones causales; (c) obtener información sobre mecanismos causales; y (d) proporcionar un medio alternativo, en comparación con la regresión convencional de los modelos estadísticos, para abordar problemas como la causalidad recíproca, la falsedad y el sesgo de selección (Collier 2011).

Como método de inferencia causal, el PT se centra en el desarrollo de acontecimientos o situaciones en el tiempo (Mahoney 2010). En correspondencia con esto, comprender el PT es imposible si no se puede describir adecuadamente un evento o situación en un momento dado. Por lo tanto, el componente descriptivo comienza con la toma de “buenas fotografías” en una serie de momentos específicos, más que con la observación del cambio o la secuencia (Collier 2011). Para caracterizar el proceso, es necesario lógicamente poder caracterizar los pasos claves, que a su vez permitan un buen análisis del cambio y la secuencia.

Se han planteado fundamentalmente dos críticas al PT por parte de los estudiosos del tema: el problema de la regresión infinita y el de los grados de libertad. En el primer caso, King, Keohane y Verba (1994), sugirieron que el nivel de detalles que propone este método, potencialmente puede conducir a una regresión infinita de pasos entre dos eslabones de la cadena de un mecanismo causal. Mientras que en el segundo caso, la crítica surge de que la investigación cualitativa, en un pequeño número de casos con un gran número de variables, sufre del problema de grados de libertad (Bennett 2010). Esta forma de indeterminación afecta a los estudios estadísticos, dado que en estos para poder probar un modelo, el número de casos en el conjunto de datos debe ser mucho mayor que el número de variables en el modelo.

La respuesta a ambas críticas es que no todos los datos se crean de la misma manera. En el PT no toda la información tiene el mismo valor probatorio al discriminar entre explicaciones

alternativas y; el investigador no necesita examinar, en igual detalle, cada línea de evidencia (Bennett 2010). Es posible, que una parte de la evidencia, pueda afirmar fuertemente una explicación y/o refutar otras, mientras que, al mismo tiempo, otras partes de la evidencia pueden no discriminar entre ninguna explicación. *In fine*, lo que importa no es la cantidad de evidencia sino su contribución al adjudicar hipótesis alternativas. Además, incluso un sólo caso puede incluir muchas partes sobresalientes de la evidencia.

Una de las obras más recientes sobre este método de análisis es “*Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*” (2013) de los autores Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen, ambos profesores de la Universidad de Aarhus (Dinamarca). El aporte más relevante de esta obra es la clasificación que realizan los autores, distinguiendo entre tres tipos de PT: (1) “*Theory-testing*” PT; (2) “*Theory-building*” PT y; (3) “*Explaining outcome*” PT.

No contamos con espacio suficiente en esta investigación para explicar los tres tipos de PT, por lo que solo nos referiremos a la variante “*Theory-testing* PT”, que utilizaremos en nuestro caso de estudio.

Siguiendo a Beach y Pedersen (2011; 2013), la *theory-testing* PT, es un método de investigación deductivo, mediante el cual se intenta probar la existencia de un mecanismo causal hipotético en el análisis de un caso determinado. Esta variante del PT se utiliza cuando se ha encontrado en la investigación, una correlación empírica sólida entre una X (variable independiente) y una Y (variable dependiente), y se está seguro de que se unen mediante un mecanismo causal.

Usando la lógica bayesiana se pueden hacer inferencias en los casos de PT (Bennett 2008; Beach y Pedersen 2013). Sin embargo, no es posible inferir automáticamente que porqué se haya encontrado un mecanismo causal en un caso determinado, este también está presente en una población amplia de casos (Beach y Pedersen 2011). Por lo tanto, la *theory-testing* PT no puede ser utilizada para hacer inferencias cruzadas de casos más allá del caso individual; aunque, las inferencias cruzadas son posibles en un diseño de investigación con métodos mixtos más amplios.

La conceptualización de esta variante del PT, en simples términos, es un ejercicio deductivo donde el uso del razonamiento lógico permite identificar un mecanismo causal mediante el cual X produce Y, mas en la práctica, la *theory-testing* PT tiene elementos inductivos; especialmente en relación con la realización de pruebas empíricas, basándose en trabajos existentes con el fin de hacer predicciones para casos específicos e intentar probar que la teoría es válida.

Si un mecanismo causal no ha sido formulado, el primer paso de la *theory-testing* PT es precisamente conceptualizar el mecanismo, centrándose en las partes que producen Y. El siguiente paso es operacionalizar el mecanismo causal y por último, desarrollar un conjunto de datos observables para cada parte de este mecanismo (Anexo 1).

Este mecanismo debe ser considerado como una serie de entidades que realizan actividades (Beach y Pedersen 2013) que producen el cambio o transmiten fuerzas causales a través del mecanismo. Las entidades, suelen ser personas individuales, grupos, estados, o factores estructurales, dependiendo del nivel de la teoría. Es importante señalar que la conceptualización teórica de las entidades se hace respecto a la denominación de estas; mientras que la de las actividades incluye los verbos “transmisores” de la causalidad en el mecanismo.

De forma individual, cada una de las piezas del mecanismo causal teorizado, es insuficiente, pero a su vez necesaria. Las piezas de forma independiente no causan Y, sino que son parte integral de una “maquinaria” que la produce (Beach y Pedersen 2011). A modo de ejemplificación: el motor de un auto por sí mismo tiene poca utilidad en la producción del movimiento, solo es una de las partes necesarias para lograrlo; es decir, individualmente el motor no es suficiente, pero sin esta pieza tampoco se logra el movimiento, lo que lo hace necesario.

Con todo esto, es posible utilizar *theory-testing* PT utilizando métodos histórico-comparativos, análisis comparativos o análisis basado en regresión. Después de establecer esta correlación, el siguiente paso es deducir un mecanismo causal hipotético que pueda

enlazar las dos variables con el fin de comprobar si existe una relación causal real entre X y Y.

La *theory-testing* PT, requiere dos condiciones que deben cumplirse. En primer lugar, las teorías deben ser formuladas de manera determinista. Si se está probando un mecanismo probabilístico y no se encuentra la evidencia de lo esperado en el caso, no es posible saber si la teoría es defectuosa o si el caso particular fue la excepción que confirma la regla general (Beach y Pedersen 2013).

El otro desafío está en analizar la generalización del mecanismo, es decir, examinar si porque un mecanismo causal está presente un caso, esto prueba lo mismo que una proposición teórica entre X e Y. El problema se refiere exactamente a sobre qué tipo de relación causal estamos haciendo inferencias. En un análisis estadístico a gran escala, basado en regresión y métodos comparativos, se hacen inferencias acerca de los patrones de regularidad entre X e Y, así como se obtienen pruebas que puedan confirmarlo o refutarlo. Por el contrario, en *theory-testing* PT, se hacen inferencias acerca de la presencia de un mecanismo causal entre X e Y, mediante la recopilación de pruebas sobre si las manifestaciones observables en cada parte del mecanismo, están presentes o no en un solo caso. En otras palabras, se hacen inferencias causales basadas en la evidencia empírica de dos cosas diferentes; si X causa Y, y si existe un mecanismo causal entre X e Y; o aún más sencillo, las inferencias se hacen sobre dos cosas diferentes: los efectos causales frente a los mecanismos causales.

En conclusión, Beach y Pedersen (2011; 2013) explican que la *theory-testing* PT, intenta rastrear si un mecanismo causal hipotético está presente o no en un caso. Por ello, las inferencias dentro de estos casos se hacen usando la lógica bayesiana en función de aportar confianza en la presencia o ausencia del mecanismo.

## Capítulo 2

### Cultura y políticas culturales a nivel internacional y regional

#### 2. El análisis por niveles

El mundo está marcado por dos factores fundamentales: crisis en todos los niveles y movilidad creciente de personas. Estos factores a su vez son acelerados por políticas de libre comercio, el cambio climático y las nuevas posibilidades de comunicación global. Se producen transformaciones sociales y culturales con gran rapidez, resultando en profundas ramificaciones sociales (UNESCO 2013a). Estas transformaciones están ocurriendo fundamentalmente en el plano de la concienciación sobre la vulnerabilidad humana, el miedo y la incertidumbre sobre el futuro; todo lo que desemboca en conflictos abiertos, racismo, xenofobia y violaciones de derechos humanos. El poder de la cultura como “prerrequisito de la paz, fuente de bienestar intelectual, emocional y espiritual y como recurso para el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad medioambiental” (UNESCO 2013a, 4), se ha convertido en centro de atención de muchos debates internacionales en este contexto.

Tal como fue definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cultura es “el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social” (UNESCO 1982, 1). Esta definición engloba las artes y las letras, los modos de vida, los sistemas de valores, los derechos fundamentales del ser humano, las tradiciones y las creencias (CNCA 2014). La cultura comprende de esta forma todas las instancias de la vida social que constituyen el patrimonio de una sociedad, grupo o comunidad determinada.

Parece haber quedado atrás la idea de considerar la cultura como un fenómeno que se explica desde la política, la economía, la composición étnico-racial, entre otros campos de análisis social; y comienza a consensuarse el criterio de que la cultura y la producción cultural juegan un papel fundamental en aspectos clave de la sociedad: la educación, la calidad de vida, el bienestar subjetivo e incluso sobre la noción establecida de desarrollo.

## 2.1. A nivel internacional

Hasta hace algunos años constituía un interés vital encontrar un paradigma científico que organizara y sistematizara el saber sobre la cultura. En la actualidad, es posible percatarse como la pluralidad de culturas contribuye a la existencia de diversos paradigmas, narrativas, conceptos o formas de entender la cultura (Canclini 2004).

Hallar un concepto o una definición universalizable del término se ha convertido para los estudiosos del tema en una especie de espiral infinita, la cual produce más vértigo que resultados. El concepto es, sin dudas, uno de los más polisémicos y controvertidos de las ciencias sociales (Grimson 2000). Alfred Kroeber y Clyde K. Klukhohn, antropólogos estadounidenses, publicaron en el año 1952 un texto denominado “*Culture. A Critical Review of concepts and definitions*” en el cual se recogieron más de 160 definiciones del término cultura. Por otra parte, Melvin J. Lasky, periodista también estadounidense, dio a conocer en el año 2001 una investigación sobre el uso del concepto en diarios ingleses, alemanes y estadounidenses, en la cual se exponen 57 acepciones distintas del término cultura. La obra se publicó bajo el título, “*The language of journalism. Newspaper culture*”.

El *New York Times* informa de una revolución cultural al interior de las agencias CIA y FBI, mientras que un corresponsal británico en el Medio Oriente habla de la “cultura de la Yihad”; el canciller alemán Gerhard Fritz Kurt Schröder explica su adhesión a George W. Bush en la guerra contra el terrorismo porque no era “una lucha entre culturas, sino un combate por la cultura” (Canclini 2004, 29). Estos son algunos ejemplos, extremos quizás, de los distintos usos del término, y que, en alguna medida, explican porque tantas imprecisiones en la definición.

Una de las dificultades por las cuales sucede la problemática descrita, la podemos encontrar en que las conceptualizaciones de este término son realizadas desde diferentes disciplinas. Así, para la antropología de la diferencia, cultura es pertenencia comunitaria y contraste con los otros. Las teorías sociológicas de la desigualdad, por otra parte, explican que la cultura es algo que se adquiere formando parte de las elites o adhiriéndose a sus pensamientos y sus

gustos. Mientras los estudios comunicacionales, consideran que tener cultura es estar conectado (Canclini 2004).

A partir de esta visión inicial, nos interesa distinguir, tal como lo hacen Néstor García Canclini (2004) y Raymond Williams (1989), entre dos nociones distintas y aglutinadoras del término.

La primera noción, tal vez la que resulta más obvia por su uso coloquial, es la que asemeja la cultura a educación, ilustración, refinamiento, bellas artes, vasta información; es decir, la cultura como acumulación de conocimientos y aptitudes intelectuales y estéticas (Canclini 2004). Se entiende desde esta noción que la cultura es la esfera donde se producen las grandes obras, por lo que es un espacio bastante exclusivo separado de la vida cotidiana y restringido solo a una “clase artística-intelectual” con sus consumidores especializados<sup>1</sup> (Williams 1989; Piazzon 2014).

En contraposición a estos usos idealistas o cotidianos de la cultura, existen un conjunto de usos científicos mucho más incluyentes que los anteriores. Desde esta noción otra, la cultura es vista como una actividad humana primaria que estructura formas, instituciones, relaciones, significados y propósitos, no solo relacionada con la creación individual, sino más bien, con la creación de formas de vida y de cohesión social (Piazzon 2014). El término, desde esta concepción, se somete a las confrontaciones: naturaleza-cultura y sociedad-cultura.

La antropología y la filosofía pensaron durante muchos años, que la oposición naturaleza-cultura, posibilitaba determinar a la cultura como todo aquello creado por el hombre, diferente a todo lo dado en la naturaleza. Esta forma “demasiado simple y extensa de definir la cultura, como todo lo que no es naturaleza, sirvió para distinguir lo cultural de lo biológico o genético y superar formas primarias del etnocentrismo” (Canclini 2004, 32). Además, colaboró en establecer la idea de que cultura es lo creado por los hombres en las sociedades a través de los tiempos, lo cual trajo como consecuencia política, el relativismo cultural<sup>2</sup>. Esta idea ha sido

---

<sup>1</sup> Sobre la concepción artística y su consumo como forma de distinción social, ver Bourdieu, 2007.

<sup>2</sup> El relativismo cultural admite que cada cultura tiene derecho a sus propias formas de organización y estilos de vida, aun cuando contengan aspectos sorprendentes como los sacrificios humanos.

criticada en base a que el reconocimiento desjerarquizado de todas las culturas, como igualmente legítimas, las hace incomparables.

La pareja de oposición sociedad-cultura, por otra parte, alcanza su forma más consistente en la obra de Pierre Bourdieu. Este autor concebía la sociedad como un conjunto de “estructuras que organizan la distribución de los medios de producción y el poder entre los individuos y los grupos sociales, y que determinan las prácticas sociales, económicas y políticas” (Bourdieu en Canclini 2004, 32). Pero al analizar estas estructuras y prácticas sociales, quedan algunos “residuos” que no responden a una lógica pragmática de análisis. Por ejemplo, no se logra comprender el significado de las complejidades de las distintas lenguas y rituales; o la razón por la cual los hombres y las mujeres se pintan la piel o cuelgan cosas en su cuerpo, desde las sociedades más antiguas hasta la actualidad.

Para Jean Baudrillard el desarrollo del consumo volvió evidentes estos “residuos” o “exedentes”. En su obra, *Crítica de la Economía Política del signo* (2010), el autor amplía el esquema marxista que diferencia el valor de uso con el valor de cambio y reconoce la existencia de dos formas más de valor que denomina: valor de signo y valor símbolo. El valor de signo, según Baudrillard, es el conjunto de connotaciones o de implicaciones simbólicas, que van asociadas a un objeto, mientras que el valor símbolo está vinculado a rituales o a otros actos particulares de la sociedad.

La diferenciación entre valor de uso, valor de cambio, valor de signo y valor símbolo, posibilita entender las diferencias entre lo cultural y lo socioeconómico; dado que las dos primeras (valor de uso y valor de cambio) están relacionadas fundamentalmente, aunque no exclusivamente, con la materialidad del objeto, mientras que los dos últimos (valor de signo y valor símbolo) se refieren a los procesos de significación, es decir, a la cultura.

Bourdieu (2000) se refirió a la diferencia entre cultura y sociedad cuando explicaba que la sociedad se estructura de dos tipos de relaciones: las de fuerza y las de sentido. Las relaciones de fuerza se corresponden con el valor de uso y de cambio, y entrelazadas con estas, hay relaciones de sentido, relaciones de significación, que organizan la vida social.

Con todos estos elementos podemos llegar a una definición operativa, y afirmar, conformes con Néstor García Canclini, que la cultura “abarca el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social” (Canclini 2004, 34).

En este punto, es nuestro interés destacar la relación entre el derecho y la cultura en función al análisis que realizaremos en los capítulos siguientes. Esta relación, como ha calificado Jesús Prieto de Pedro (2002), es una relación antigua pero con una nueva esencia. Los antecedentes son remotos, tanto que, sin ánimos de hacer un estudio histórico-jurídico profundo, encontramos que la obligación de depósito legal fue regulada por primera vez en 1534 por el derecho francés. No obstante, los tres pilares del derecho cultural se construyeron y fortalecieron a lo largo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX.

El primero de estos pilares es el del derecho de autor, que con legislaciones nacionales tan tempranas como el “Estatuto de la Reina Ana” en 1701, e internacionales como el aún vigente Convenio de Verna de 1886, comenzaron a configurar el patrimonio jurídico de esta materia. El segundo pilar es el correspondiente al patrimonio y centros de depósito cultural (bibliotecas, museos y archivos), que fue regulado al inicio por leyes de educación, hasta que a inicios del siglo XX comenzaron a promulgarse leyes de protección al patrimonio, tanto arqueológico como histórico-artístico. El último pilar es el relativo al derecho de las industrias culturales, que comienza a regularse desde las legislaciones relacionadas con la prensa y la imprenta en el siglo XIX, y que luego en el siglo XX fue ampliada con la legislación cinematográfica y audiovisual (Prieto de Pedro 2002).

No obstante, los textos constitucionales de la época no ofrecían garantías específicas en materia cultural, y de hecho no se comenzó a hacer uso explícito del término cultura hasta la Constitución Mexicana de 1917. La inserción de la cultura en las Constituciones fue sin lugar a dudas un salto cualitativo en la relación cultura-derecho. Esta inclusión ha posibilitado una función constitucional esencial en nuestros días, la de garantía de derechos culturales individuales y colectivos, y de principios y valores superiores tales como la autonomía de la cultura, el pluralismo, la diversidad cultural, la descentralización, entre otros, que posibilitan un desarrollo cultural democrático. El derecho juega así, mediante sus instituciones

democrático-representativas, el papel de articulador entre expectativas o aspiraciones sociales y la realización de los derechos culturales.

La expansión del debate sobre el concepto “cultura” en las ciencias sociales parece algo evidente. Es útil examinar como la redefinición de este concepto ha penetrado en el campo estatal, particularmente las consecuencias que pueden haber generado para las políticas culturales.

El área de las políticas públicas de cultura se ha constituido “desde múltiples esferas como uno de los campos de intervención en torno a la idea de cultura y poder, y por tanto está particularmente ubicada en la encrucijada entre transformaciones teóricas y cambios en el espacio público” (Ochoa 2002, 214).

Las posiciones de los autores que han investigado el tema de la conformación de las políticas culturales contemporáneas, son muy variadas. Sin embargo, parece haber cierto grado de consenso en la idea de que estas surgen entre la década del treinta y la década del sesenta del pasado siglo XX (Fernández 2007a; Albino 2009).

Esta idea se fundamenta en tres hechos acontecidos en el período mencionado, y que se puede decir que constituyen actos fundacionales; siendo estos: las iniciativas político-culturales de la Segunda República española de los años treinta; la fundación del *Arts Council* en Inglaterra en los años cuarenta y; la creación del Ministerio de Asuntos Culturales en Francia en el año 1959 (Fernández 2007a).

De estos tres momentos, el más investigado, consensuado, explicado y debatido, es la creación del Ministerio de Asuntos Culturales en Francia bajo la dirección de André Malraux. El impacto de este hecho en concreto, ha llevado a algunos autores, como Philippe Urfalino (2004), a afirmar que Malraux “inventó” la política cultural en su sentido contemporáneo.

Independientemente, es importante señalar que el trabajo de Malraux no solo se concentró en crear el primer Ministerio de Cultura existente en el mundo, sino en establecer una dimensión

organizativa nunca antes vista en una intervención política del ámbito cultural (Albino 2009). De ahí que Herman Lebovics señalara que,

Malraux estableció el principio conforme al cual las autoridades públicas tienen una responsabilidad para con la vida cultural de sus ciudadanos, del mismo modo que la tiene – si bien no en la misma medida en lo que respecta a la financiación – para con su educación, salud y bienestar (Lebovics 2000, 292)

La experiencia de Malraux frente al Ministerio de Asuntos Culturales, produjo como contribución esencial para el desarrollo de las políticas culturales, el surgimiento de dos modelos iniciales y paradigmáticos, con los que, en mayor o menor medida, aún se trabaja (Albino 2009).

El primero de estos modelos de las políticas culturales, se encontraba enunciado en los objetivos definidos en el Decreto de creación del propio Ministerio, fechado a 24 de julio de 1959, en el cual se establece que:

El ministerio de Asuntos Culturales habría de tener como misión el hacer accesibles las obras capitales de la Humanidad, y en primer lugar de Francia, al mayor número posible de franceses, de garantizarle la más vasta difusión a nuestro patrimonio cultural, y de favorecer la creación de las obras de arte y del espíritu que lo enriquecen” (citado por Fernández 2007a, 124)

El Ministerio de Asuntos Culturales y las *maisons de la culture* (Casas de la Cultura)<sup>3</sup>, establecieron un modelo de acción cultural que tenía como directrices: la preservación, difusión y acceso al patrimonio cultural. Además, este modelo fomentaba la creación de obras de arte y del espíritu, siempre inscritas en cánones occidentales y de la civilización francesa (Albino 2009).

Este primer modelo de políticas culturales, estuvo marcado por una vocación centralista, estatista e ilustrada, con un claro sesgo en la atención prioritaria de los aspectos artísticos y estéticos (Fernández 2007b). Es por ello que la Revolución de 1968 lo puso en crisis al

---

<sup>3</sup> Proyecto prioritario de Malraux en sus diez años de dirección del Ministerio.

cuestionar las jerarquías y los cánones establecidos en la política cultural y criticar la visión elitista de la cultura, así como la excesiva onerosidad de los mecanismos culturales instituidos (por ejemplo las *maisons de la culture*).

El segundo paradigma de diseño de políticas culturales surge entonces en oposición al modelo de acción cultural. En este se propone una definición de la cultura mucho más amplia, reconociendo la diversidad de todas las formas expresivas, planteando una mayor integración entre la cultura y la vida cotidiana, y asumiendo además como condición de la política cultural, la descentralización de las intervenciones culturales (Bolan 2006, 87).

El modelo de “democracia cultural”, tenía como uno de sus objetivos principales la creación de centros de animación cultural, con un formato más pequeño y un costo de acceso inferior a los de las Casas de la Cultura. Los centros tuvieron financiación compartida con las autoridades locales y respondían a las culturas regionales. Esta alternativa, propuesta por Francis Raison y Pierre Moinot, vería su consolidación con el ascenso de Jacques Duhamel como Ministro de Cultura (1971-1973) en el gobierno de George Pompidou.

El restablecimiento de la cultura en el terreno político estuvo impulsado por su propia redefinición conceptual. En la medida en que el concepto se alejó del campo de las bellas artes y pasó a manejar la idea del “conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas” (Canclini 1987, 25); se facilitó su comprensión como “parte de la socialización de las clases y los grupos, de la formación de concepciones políticas y la adopción, en cada sociedad, de distintas líneas de desarrollo” (Camarotti 2014, 167).

Siguiendo lo planteado por Sommer (2005), la cultura proporciona “agencia” ahí donde las estructuras sociales parecen inamovibles. En su opinión, las políticas culturales generan un espacio de “maniobra” que contribuye a realizar algunos cambios en la vida cotidiana. Al ofrecer una reflexión constante,

...estas políticas involucran a los ciudadanos en la construcción de una nueva imagen de sí mismos y los movilizan hacia mayores cambios sociales. Se trata de enfrentar los problemas

sociales mediante prácticas culturales y de ubicar a la cultura como un agente de cambio y desarrollo social” (Vich 2006, 45-46).

El diseño de políticas culturales se ha descentrado y hoy en día es articulado por diferentes actores: Estado, mercado (y empresas privadas), y sociedad civil (Ochoa, 2003). El modelo que insistía en ubicar al Estado como el agente central para dirigir la política se encuentra debilitado por la aparición de otros actores que, con sus propias lógicas, también contribuyen a la construcción de cánones culturales y a la gestión de lo simbólico (Vich, 2006).

Siguiendo esta idea, entendemos que los agentes culturales deben estar capacitados para asumir las consecuencias de la participación en una sociedad dada; y su rol influyente en la toma de decisiones políticas. En este sentido “los agentes culturales han de aportar una actitud responsable, o co-responsable, de las propuestas que promocionan” (Martinells 2000, 8).

La inscripción de las políticas culturales como un tema relevante en la agenda internacional, no se debe solo al ejemplo francés, sino también a la actividad desarrollada en el campo de la cultura por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

### **2.1.2. El papel de la UNESCO**

La UNESCO es el único organismo de Naciones Unidas encargado de la cultura, el cual desde su creación en 1945, ha fomentado la promoción de la diversidad cultural y el entendimiento entre culturas (UNESCO 2010a). La propia organización señala que el término cultura ha evolucionado atravesando cuatro etapas desde mediados de siglo XX hasta la actualidad (UNESCO 2010b, 2-3):

- i. La ampliación del concepto de cultura como la producción de arte para incluir la noción de identidad cultural (décadas de 1950 y 1960).

- ii. El despertar de la conciencia de que el nexo vital entre la cultura y el desarrollo es el fundamento de la cooperación internacional y la solidaridad con los países en desarrollo (décadas de 1970 y 1980).
- iii. Reconocimiento de las aspiraciones y las bases culturales en la construcción de las democracias (décadas de 1980 y 1990).
- iv. El realce del diálogo entre culturas y civilizaciones en su rica diversidad considerada como el patrimonio común de la humanidad en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (décadas de 1990 y 2000).

Los desafíos que ha presentado la evolución de este término, han obligado a UNESCO a actuar desde diferentes posiciones, tales como: laboratorio de ideas con el fin de anticipar e identificar políticas y estrategias culturales; centro de documentación y capacitación de actores e instituciones a nivel internacional; y su papel más importante ha sido el de organismo generador de estándares y reglas comunes para todos los estados miembros (UNESCO 2010b). En el cumplimiento de esta última función, UNESCO ha establecido varios instrumentos normativos con carácter vinculante dirigidos a la estandarización de cuatro áreas esenciales: patrimonio cultural y natural, patrimonio cultural intangible, bienes culturales muebles y creatividad contemporánea. A forma de ilustración, hemos construido un cuadro resumen de los principales pronunciamientos sobre el área cultural de la institución, con el objetivo de tener una visión panorámica lo más exhaustiva posible.

Cuadro 1  
Principales instrumentos normativos en materia cultural de la UNESCO

No.	Instrumento	Año
1.	Convención Universal de los Derechos de Autor	1952
2.	Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y Reglamento para la aplicación de la Convención.	1954
3.	Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional	1956
4.	Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales.	1970
5.	Convención Universal sobre Derecho de Autor (Revisada en París)	1971

6.	Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	1972
7.	Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural	1976
8.	Recomendación relativa a la condición del artista	1980
9.	Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular	1989
10.	Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural	2001
11.	Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático	2001
12.	Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio	2003
13.	Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial	2003
14.	Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales	2005

Este cuadro muestra la actividad continuada de la organización en el campo de la cultura, una de sus tres áreas de acción, junto con la educación, la ciencia y la tecnología.

Los Estados partes de UNESCO han reconocido mediante los más recientes instrumentos, que para promover la diversidad de las expresiones culturales, es necesario plantear un enfoque integrado en cuanto a diseño de políticas. Esto quiere decir, que un sistema nacional de gobernanza de la cultura no debe ser competencia exclusiva de un ministerio de cultura, sino el producto de medidas, decisiones y actividades en los distintos niveles gubernamentales. Conlleva esto a la necesaria participación coordinada de agencias gubernamentales de distintos campos como: educación, relaciones laborales, asuntos sociales, comercio, hacienda, desarrollo empresarial, entre otros. Sin embargo, esto no implica trasladar la responsabilidad de las carteras de cultura a otros organismos de la administración pública, sino que, se debe adoptar un enfoque centrado en la cultura con el objetivo de formular políticas de forma conjunta que promuevan la diversidad. Además, es imprescindible la participación de agentes no gubernamentales en el diseño de esas políticas y estrategias integradas.

En el documento *Reforzar la gobernanza de la cultura para aprovechar las oportunidades de desarrollo (2013)*, la UNESCO señaló que la “calidad” del sistema de gobernanza de la cultura está determinada por factores de orden político y técnico. Los factores de orden político están relacionados con la voluntad y la prioridad asignada al sector cultural por las autoridades públicas y la sociedad. Mientras que, los factores técnicos tienen que ver con los

recursos humanos y financieros disponibles para el sector, y con los conocimientos especializados y la capacitación de las instituciones públicas y partes interesadas.

El funcionamiento de un sistema de gobernanza de la cultura, en consecuencia, se podrá ver afectado negativamente por la escasa prioridad política que se le otorgue al sector cultural, por deficiencias en la capacidad institucional o técnica, por falta de diálogo entre los interlocutores y por insuficiencias en la información disponible para adoptar decisiones.

La influencia de la UNESCO es más evidente en el campo de las políticas culturales. En el cuadro que analizaremos a continuación, podremos observar las iniciativas específicas del organismo multilateral en este ámbito. El sólido conjunto de iniciativas planteadas entre 1970 y 1982, muestra claramente la prioridad otorgada en una coyuntura social determinada, que no es casual que coincida en el tiempo con la búsqueda de un nuevo modelo de las políticas culturales en Francia, explicado anteriormente.

Cuadro 2  
Principales iniciativas de la UNESCO en el campo de las políticas culturales

No.	Iniciativas	Año
1.	Mesa redonda sobre políticas culturales. Mónaco	1967
2.	Conferencia intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales. Venecia	1970
3.	Conferencia Regional de Europa. Helsinki	1972
4.	Conferencia Regional de Asia. Yacarta	1973
5.	Conferencia Regional de África. Acra	1975
6.	Conferencia Regional de América Latina y el Caribe. Bogotá	1978
7.	Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (MONDIACULT). Ciudad de México	1982
8.	Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural	1988/1997
9.	Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.	1996
10.	Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo. Estocolmo	1998
11.	Encuentro de Expertos de la UNESCO “Hacia un Nuevo Marco de Política Cultural – Pautas Conceptuales y Operacionales para Integrar la Diversidad Cultural y los Principios de Diálogo Intercultural”	2011
12.	Declaración de Hangzhou “Situación de la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible”	2013

Las temáticas que se abordaron en la Conferencia Intergubernamental de 1970, la cual es considerada como el debate internacional inaugural sobre políticas culturales, buscaban promover la atención de los Estados en la actividad cultural y la participación activa de los pueblos en la cultura, haciendo hincapié en el ser humano como principio y fin del desarrollo (Albino 2009). En la Conferencia Regional de Europa (1972) el tema de debate principal fue la democratización de la cultura; mientras que en las Conferencias Regionales de África (1975) y América Latina y el Caribe (1978), como es lógico, se trasladó el centro de atención y se colocó en escena el tema de la identidad cultural; el cual reaparece con más fuerza, unido al patrimonio cultural, en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (MONDIACULT) que tuvo lugar en la Ciudad de México en 1982.

En MONDIACULT se trató un asunto que iba a marcar el trabajo de la UNESCO y de las políticas culturales desde entonces hasta la actualidad: el vínculo irrevocable entre cultura y desarrollo. En la Declaración de MONDIACULT se destacó asimismo el papel de la cultura como “vector de identidad, valores, tradiciones y cohesión, y como un motor para la creatividad” (IFACCA 2015, 4). Es en el preámbulo de su Declaración donde se establece además el concepto de cultura que ha sido ampliamente aceptado y adoptado por la UNESCO (2010b, 9):

En su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

La discusión de la cultura y las políticas culturales siempre ha estado centrada en el horizonte de afirmación de las naciones; de esta forma, la conformación de la identidad nacional operada por el accionar de la cultura, fundamenta su centralidad y legitima las políticas (Albino 2009). La relación cultura-estado-identidad nacional, es posible en el momento en que la nación se constituye como el fundamento de organización social y no es cuestionada por un nuevo orden. Pero para finales de los años ochenta se estableció una dinámica distinta, formada por otro momento del capitalismo: la globalización neoliberal (Hobsbawm 1996) y la proliferación de las redes y comunicaciones (Castells 1998).

La hegemonía neoliberal determinó el colapso de la relación mencionada mediante la imposición de medidas tales como la reducción del Estado, acuñada por el Consenso de Washington. Un proceso similar se produce al unísono en el panorama internacional respecto a algunas organizaciones multilaterales y sus vínculos con la cultura; es en este momento donde se puede observar una disminución notable<sup>4</sup> de las actividades de la UNESCO.

Posteriormente, el informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo “Nuestra diversidad creativa” (1997) otorgó elementos claves para el análisis de la cultura y el desarrollo. La Comisión realizó un importante esfuerzo en destacar el papel de las políticas públicas en lo relativo a la cultura, planteando la inmediatez de repensar las políticas culturales y enfocarlas en la necesidad de mantener cohesionadas a sociedades multiétnicas y multiculturales. El informe también estableció la urgencia de contar con indicadores culturales “que sirvan como estándares o puntos de referencia con los que podamos medir los resultados de las acciones en materia cultural” (UNESCO 2010b, 11).

La Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (1998) un año después, planteó nuevas cuestiones relevantes como: la transversalidad de la cultura en la política cultural; y la política cultural como elemento central de la política de desarrollo sostenible.

El documento denominado “Una nueva agenda de políticas culturales para el desarrollo y la comprensión mutua” (2012) fue el resultado del Encuentro de Expertos de la UNESCO “Hacia un Nuevo Marco de Política Cultural – Pautas Conceptuales y Operacionales para Integrar la Diversidad Cultural y los Principios de Diálogo Intercultural” realizado en 2011. Este documento es símbolo de la madurez de la organización luego de más de setenta años de trabajo en el área; y en él se plasman las necesidades de la política cultural en la actualidad. De esta forma en el documento se registraron las nuevas cuestiones que UNESCO consideró que desafiaban a esta política cultural:

1. La globalización exige nuevos planteamientos de las políticas de identidad con respecto a los derechos humanos.

---

<sup>4</sup> Esto sucede entre los años 1987 y 1996.

2. Considerar la capacidad de la cultura de regenerarse permanentemente a través de nuevas formas creativas e innovadoras.
3. Las TIC deben servir para estandarizar más que para diversificar los bienes culturales.
4. El diseño de políticas culturales debe tomar en cuenta el surgimiento de nuevas formas de expresión cultural y nuevos medios de comunicación.
5. Las políticas de desarrollo deben reconocer el vínculo entre la protección de la diversidad cultural y de la diversidad biológica.
6. Fomentar la investigación y la enseñanza innovadoras en lo referente a los vínculos entre diversidad cultural y diálogo intercultural, desarrollo y paz.

Ante estos desafíos identificados, UNESCO propuso una serie de medidas encaminadas a que los Estados reconozcan e integren temas de diversidad cultural y dialogo intercultural en sus agendas políticas. La organización internacional explica que al Estado le corresponde liderar la creación de un espacio en el que la sociedad civil y otras partes interesadas, puedan comprometerse con la acción pública a favor de la cultura (UNESCO 2012). Las medidas fueron planteadas sobre distintos ejes: (a) capacitación; (b) nuevas modalidades de procesos participativos; (c) gobernanza innovadora para la cultura; (d) nueva estrategia de comunicación; (e) remodelación de las infraestructuras culturales; (f) fomento de nuevas formas y tipos de asociación; (g) modificación de las legislaciones nacionales y; (h) creación y difusión de conocimientos sobre los nuevos medios y ámbitos de la política.

Como última iniciativa de la UNESCO en materia de políticas culturales, encontramos la Declaración de Hangzhou (2013b), en la cual se proclamó que la cultura es un motor y un medio del desarrollo sostenible. En esta Declaración, se demuestra la contribución de la cultura a políticas, estrategias y programas que tienen como objetivo “un desarrollo económico y social inclusivo, la sostenibilidad medioambiental, la armonía, la paz y la seguridad” (IFACCA 2015, 5). Concluye este documento con un llamado para que la cultura se incluya en la “Agenda de Desarrollo Post-2015” con un objetivo propio.

### **2.1.3. Otras Agencias Internacionales**

En los últimos años se han realizado numerosos estudios ocupados del análisis de las políticas educativas del Banco Mundial (BM); sin embargo, no es frecuente que se atienda el tema de

la diversidad cultural en el análisis de las prioridades, posiciones y recomendaciones de la institución.

Un estudio realizado por Eduardo Domenech (2007) sugiere que las políticas y el discurso del BM referido a la relación diversidad-desigualdad, está apuntalado en una lógica tecnocrática fundamentada en la llamada *modernización conservadora*. Entendiendo que el neoliberalismo es conservador en la medida en que se fundamenta en “la imposibilidad conceptual y fáctica de establecer mecanismos de igualdad que regulen y orienten el funcionamiento democrático de las sociedades modernas” (Gentili 1998, 63).

El BM continúa siendo uno de los principales agentes que participa en la instauración del neoliberalismo y la construcción de su agenda (Domenech 2007); procurando expandir una ideología que “no remite exclusivamente a la economía, sino a la representación global de una realidad que afirma, en sustancia, que el mercado es el que gobierna y el Gobierno quién administra lo que dicta el mercado” (Estefanía 1998, 26).

Aumentar la eficacia y la eficiencia, elevar la calidad y lograr la equidad, forman parte de las metas del BM. Las recomendaciones de este organismo internacional en materia de política educativa, giran fundamentalmente en torno a la relación costo-beneficio de la educación (Torres 1997). En base a esto, las comunidades indígenas y otros grupos étnicos se vuelven objeto de análisis e intervención de programas focalizados de la institución.

El interés del BM por las comunidades indígenas se enmarca, por otra parte, en la relación cultura-pobreza-desarrollo, pensada desde el pragmatismo economicista que caracteriza la línea de pensamiento de la institución. Al BM le interesa “la etnicidad o la cultura en la medida en que puedan constituir o no un obstáculo para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza” (Domenech 2007, 73), de ahí que, por ejemplo, manejen términos como los “costos de la etnicidad”. En los años noventa se sumó además la preocupación del BM por los eventuales o potenciales conflictos culturales y étnicos en la región latinoamericana (Collier 2001).

Otro grupo sociocultural que ha despertado la atención del Banco son los inmigrantes. Este grupo no es tratado con la misma atención que a las comunidades indígenas, ya que, mientras los indígenas son considerados como actores sociales, los inmigrantes (en el caso de la educación) son tratados como minorías étnicas, y analizados como hecho social relacionado con movimientos migratorios. Para el BM, “los inmigrantes son objeto de preocupación en tanto formen parte del comercio internacional e influyan de manera significativa en las economías locales y/o globales” (Domenech 2007, 73). Los documentos de la institución referidos al fenómeno de la inmigración, abogan por la liberalización comercial como suplente de las migraciones internacionales, y de esta forma, detener la inmigración masiva de países dependientes. La conclusión era de esperarse: el Sur debe liberar el comercio y el Norte debe imponer una tasa (óptima) de inmigración (Schiff 1996).

Un ejemplo claro de la intervención del BM en materia cultural lo podemos encontrar en las formulaciones de la institución respecto a la educación bilingüe (aunque en la concepción del Banco no forma parte de una política multi/intercultural). Para el organismo internacional, la educación bilingüe sólo se justifica en la “educación básica”, ya que, más allá de los primeros años de escolaridad, esta educación no es rentable.

Por otra parte, en la visión del Banco existen grupos y sectores sociales que el organismo califica como “grupos desaventajados”<sup>5</sup>, y que en correspondencia con sus características no deben estar incluidos en el sistema de educación formal. Esto hace pensar que, a pesar de las metas declaradas por el BM, “no se trata de incluir a todos los excluidos, sino a aquellos cuya inclusión sea rentable o cuya exclusión configure una amenaza para la cohesión social” (Domenech 2007, 78). Por ello planteó que “las estrategias deben variar de un país a otro y por lo general los métodos no formales serán más apropiados que la enseñanza formal” (Banco Mundial 2004, 133).

Por último haremos referencia a un documento del BM dedicado al etnodesarrollo. En este se plantea la necesidad de un nuevo enfoque para el desarrollo, fundamentado en la configuración de procesos descentralizados que incluyan como actores principales a las

---

<sup>5</sup> Este grupo está compuesto según el BM por nómadas; grupos geográficamente aislados; niños de la calle; y refugiados.

comunidades indígenas, a representantes del gobierno y de ONGs. En correspondencia con esto plantean que la única manera de garantizar un reparto eficaz y eficiente de proyectos de desarrollo, es encargándoselos directamente a los sistemas de gobierno y liderazgo indígenas (Domenech 2007). De esta forma el BM no niega sus principios y estrategias, pero de alguna manera encubre, mediante el discurso de *partnership*, los verdaderos efectos de la participación de organizaciones indígenas en los proyectos que financia: mediante el comprometimiento en tareas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, las comunidades pierden su autonomía e internalizan los criterios del Banco.

Además de UNESCO y el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha trabajado temas de cultura y desarrollo. Este programa dedicó en 2004 su Informe sobre Desarrollo Humano anual a “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”. El argumento central de este informe es que las sociedades deben acoger a las identidades múltiples, y no reprimirlas. Por esta razón, los legisladores enfrentan el desafío de ampliar las opciones de las personas, de forma que no tengan que renunciar a aspectos de su identidad para acceder al espectro de oportunidades económicas y sociales (UNESCO 2010b).

El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) también en su Informe del Estado de la Población Mundial de 2008 abordó la temática cultural. Desde sus primeras palabras, el Informe señala que la cultura “es y ha sido siempre un aspecto central del desarrollo. Dado que se trata de un aspecto natural y fundamental en las vidas de los seres humanos, es preciso integrar la cultura en las políticas y los programas de desarrollo” (UNFPA 2008, 1). El Informe maneja como argumento central, la cuestión de la vinculación entre género, cultura y desarrollo, con la transversalización de los derechos humanos.

Existen además redes culturales mundiales con una amplia agenda de trabajo. Entre ellas está la Comisión de Cultura de la asociación mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que fomenta la relación entre políticas culturales locales y el desarrollo sostenible. Para ello utiliza la Agenda 21 de la cultura como documento fundacional, donde se incluye a la cultura en el modelo de desarrollo que plantean de forma explícita.

La Federación Internacional de Consejos de Artes y Agencias Culturales (FICAAC), por otra parte, es la red global de agencias nacionales encargadas de la financiación de las artes. Su objetivo es mejorar las prácticas de las políticas culturales y artísticas, la financiación de las artes, el desarrollo de públicos y el acceso público a las artes.

## **2.2. A nivel regional: la política cultural en América Latina.**

Los países latinoamericanos poseen marcas culturales comunes procedentes de los procesos de conquista y la ocupación territorial de los países europeos. Una de estas marcas es la imposición de la cultura del colonizador sobre el colonizado, tratando de eliminar los rastros de las civilizaciones originarias. A ello podemos añadirle que en los procesos de independencia se comenzó la construcción de una nueva identidad, subordinada, o incluso rechazada, desde el sesgo mestizo de las nuevas sociedades que se formaban (Calabre 2013, 326).

No obstante a estos elementos comunes y a la historia que une a la región, interesa a este estudio comenzar analizando la relación entre política y cultura a partir de la segunda década del siglo XX.

Una característica común, tanto en América Latina como en Europa, es que la relación entre política y cultura siempre ha estado marcada por la creación de instituciones emblemáticas. Anteriormente repasamos la creación del Ministerio de Asuntos Culturales en Francia, y más adelante analizaremos algunos ejemplos latinoamericanos.

Crear una institución que se haga cargo de la política cultural plantea algunas complejidades debido a los dos grandes campos que engloba: uno referido a la modalidad organizativa de la administración cultural; y el otro trata los instrumentos que dan sustento a esta administración, es decir, cuerpo legal, programas, competencias y modalidades de intervención en la cultura (Nivón 2006). La modalidad organizativa que asuma la entidad responsable de la cultura, no es un tema de menor importancia, de esta dependerá la capacidad, calidad y consistencia del diseño de la política. Estas entidades pueden asumir formas diversas: secretarías o ministerios de cultura, consejos, institutos, entre otras.

El sociólogo chileno Manuel Garretón resume en cuatro modelos las formas de institucionalidad cultural. Al primero de estos lo denomina “modelo norteamericano”, el cual es utilizado por los países anglosajones. En este, se crean grandes instituciones de fomento y patrimonio artístico desconectadas estructuralmente, las que no dependen de un solo ente orgánico y funcionan bajo una filosofía federal. Sin embargo, esto no significa ausencia de intervención estatal, ya que, mediante políticas fiscales se destinan una gran cantidad de recursos a estas instituciones descentralizadas, además de otras remesas que se originan en los estados o autoridades locales (Nivón 2006).

El segundo modelo que destaca Garretón es el de los Ministerios de Cultura, mismos que surgen con los objetivos de agrupar el conjunto de entes y funciones culturales en una instancia de alto rango, formular políticas integrales y orientar adecuadamente la asignación de recursos. El éxito de este modelo ha estado relacionado, al menos en los momentos de creación y de crisis, con el impulso que importantes líderes políticos le han dado a estas instituciones y con las personalidades designadas al frente de las mismas.

El tercer modelo es el de las Subsecretarías de Cultura. Para el autor este modelo, a menos que se tome como una medida transitoria, es una solución generalmente inadecuada; ya que la cultura pasa a ser el sector subordinado de un ministerio que tiene grandes recursos destinados a campos en los que hay actores corporativos fuertemente organizados, como ocurre, por ejemplo, con el sector educación. Usualmente el aspecto transitorio de esta solución, como camino para transformarse en Ministerio, tiende a olvidarse y se queda como solución permanente.

El cuarto y último modelo es el de los Consejos o Institutos Nacionales de Cultura. Estas instituciones se encuentran adscritas a un ministerio, sin embargo, gozan de una notable autonomía y a veces el nivel jerárquico de su presidente o director se equipara con el de un ministro o secretario de estado. La característica más destacable de esta forma institucional es que se trata de combinar en ella, el poder de un organismo estatal de alto nivel con la flexibilidad administrativa de un organismo descentralizado y con la posibilidad de dar participación a la sociedad civil en la toma de decisiones y el control de la institución.

Al igual que con el ejemplo francés, existen varias concepciones sobre en qué momento se puede comenzar a hablar sobre el interés de los Estados latinoamericanos en la cultura. Algunos autores coinciden en que el impulso que le dio José Vasconcelos al movimiento muralista mexicano desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los años '20, es un momento fundante (Achugar 1984; Fell 1989; Yúdice 2002; SICSUR 2013). No obstante, consideramos que hay otros dos momentos importantes para la región que no deben dejar de ser mencionados: el proyecto de identidad nacional del gobierno de Getulio Vargas en Brasil y la creación del Fondo Nacional de las Artes en Argentina.

En México, Vasconcelos fue un apoyo político y económico fundamental para artistas como Diego Rivera, José Clemente Orozco y David Alfaro Siqueiros; intelectuales de izquierda, que fueran los pintores más destacados del movimiento muralista mexicano. Además se acercó a otros artistas de izquierda como los escritores Alfonso Caso y Jaime Torres Bodet. Como encargado de la SEP creó tres grandes departamentos: el departamento Escolar, el de bibliotecas y el de bellas artes; comenzando con esto a notarse la importancia que el Estado mexicano le otorgaba a la cultura nacional. Algunos años después, se crearon en México otras instituciones culturales de significativa importancia tales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en el año 1939 y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en 1946. Las tres instituciones mencionadas fueron las piedras angulares del desarrollo cultural mexicano de la primera mitad del siglo XX (Nivón, 2006).

La importancia concedida por el Estado mexicano a la cultura en esa época, no obstante, ha sido fuertemente criticada, en el sentido de utilizar al nacionalismo como eje estructurador de la estética legitimada desde el Gobierno (SICSUR 2013); y que además haya seguido un modelo integracionista y homogeneizador sobre lo popular y el mundo indígena, en concordancia con el proyecto del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, es de anotar que también los gobiernos del PRI contribuyeron a crear instituciones o manifestaciones culturales que son referentes en la región: el Fondo de Cultura Económica en 1934, el Colegio de México en 1940 y el Museo Nacional de Culturas Populares en 1982, por mencionar solo las más significativas.

En Brasil, por otra parte, las primeras políticas culturales a nivel federal, se formularon en el gobierno de Getulio Vargas, quien comenzó a presidir con la Revolución de 1930 y entre los años 1937 y 1945 se convirtió en un dictador. Durante el gobierno de Vargas se produjo un proceso de modernización del Estado brasileño en el ámbito de la administración pública. Entre las principales decisiones de esta modernización estuvo la creación del Ministerio de Educación y Salud (MES), el cual implementó una política que extendió la educación pública a toda la población. En este período también se crearon el Servicio de Patrimonio Cultural de la Nación (SPHAN), el Instituto Nacional de Cine Educativo (INCE) y el Instituto Nacional del Libro (INL). El campo de la cultura y el de la educación caminaron juntos en el proyecto de gobierno y en base a ello se tomaron medidas con el fin de incentivar el talento y la creación artística desde el sistema educativo; ejemplo de esto fue que la disciplina de canto coral se impartió como asignatura obligatoria en todas las escuelas públicas. Además el gobierno buscaba el apoyo de las clases populares, por lo cual se regularizaron los desfiles de las escuelas de samba como apoyo a esta expresión musical y se incentivó el trabajo del teatro popular. Todo ello indicaba que uno de los aspectos centrales del gobierno de Vargas fue la formación de un proyecto de identidad nacional (Calabre 2013).

Por otra parte, la creación del Fondo Nacional de las Artes argentino en 1958, es también considerado uno de los momentos fundacionales de la institucionalidad cultural latinoamericana. El modelo de financiación directa a iniciativas artísticas que se diseñó para este organismo fue referente para varios países de Latinoamérica en las décadas posteriores. La importancia de este hecho radica en que a partir del mismo, el financiamiento directo de la creación artística se transformó en una de las principales estrategias de política cultural de los organismos públicos durante la segunda mitad del siglo XX (SICSUR 2013).

Otro momento regional trascendente en materia cultural que no queremos pasar por alto, es la aprobación de la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”<sup>6</sup> por la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). Esta Declaración constituyó el primer

---

<sup>6</sup> América Latina se adelantó unos meses a la adopción por las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 27 se incluyó el reconocimiento de los derechos culturales en términos semejantes a los establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

catálogo intergubernamental de derechos humanos, entre los cuales se proclamó el derecho a los beneficios de la cultura (artículo XIII), en el marco de dos derechos culturales fundamentales de la persona humana: (a) el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, el de gozar de las artes y el de disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos; y (b) el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.

Luego, en los años 60, América Latina sufrió una fuerte transformación producto de la aplicación de nuevos modelos económicos inspirados en el primer decenio mundial para el desarrollo y la alianza para el progreso. El esquema económico que comenzó a aplicarse transformó la visión de los estados radicalmente, e implicó el cambio de sociedades agrícolas a sociedades industriales, la instauración del modelo de sustitución de importaciones, entre otras medidas. Esto trajo aparejado una serie de reformas estructurales que produjeron una gran transformación administrativa, incluyendo dentro de esta, la institucionalización de la cultura con el objetivo de disminuir la dispersión en que la que se encontraba (Mejía 2004).

La nueva racionalidad del Estado implicaba agrupar en una sola organización las instituciones culturales que existían: bibliotecas, museos, archivos, teatros, etcétera. Comenzaron a surgir las secretarías de Cultura, las subsecretarías de Cultura y los vice-ministerios de Cultura, entre otras formas institucionales. Estos organismos siguieron el modelo francés del Ministerio de Asuntos Culturales y los lineamientos de UNESCO, estructurándose alrededor de tres áreas básicas: la conservación del patrimonio cultural, el fomento de las artes y la difusión cultural. Su interlocutor era “una supuesta nación culturalmente homogénea, blanca, cristiana y con una sola lengua” (Mejía, 2004: 43).

En esta misma década se aprobó, en el seno de Naciones Unidas (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, actualmente ratificado con carácter de tratado vinculante por buena parte de los países latinoamericanos; mismo que ha contribuido al incremento normativo en materia de derechos culturales. Estos derechos son de implantación progresiva y se realizan a través o por medio del Estado, por lo cual, este necesariamente debe realizar acciones positivas. Edwin R. Harvey explica que “el

cumplimiento de tales derechos depende, en buena medida, [...] de la utilización de los recursos disponibles y de la realización de ciertos cambios estructurales e institucionales” en cada Estado<sup>7</sup> (Harvey 2008, 5).

Quizás el elemento más importante de este instrumento internacional quedó establecido en su artículo 15, cuando estipuló dos obligaciones específicas que deberían cumplir los Estados Parte respecto a sus políticas públicas:

- a) el deber de adoptar, a fin de asegurar el pleno ejercicio de tales derechos, las medidas gubernamentales necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura; y
- b) el compromiso de respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

En respuesta al compromiso y a la nueva dimensión de las políticas culturales recogidas en este Pacto, comenzó un proceso de renovación de la organización cultural pública en los países de América Latina.

Así, en los años ´70 creció aún más la tendencia a la institucionalización jerarquizada, sobre todo mediante el establecimiento de organismos de la administración central del Estado especializados en cultura, separados de los Ministerios o Secretarías de Educación. Se creó entonces el Ministerio de Cultura costarricense<sup>8</sup> y el Instituto Nacional de Cultura de Perú en el año 1971, el Instituto Boliviano de Cultura en 1975 y el Ministerio de Cultura de Cuba en 1976<sup>9</sup> (SICSUR 2013; Harvey 2014).

---

<sup>7</sup> El subrayado es propio para enfatizar el sentido que da el autor en el texto.

<sup>8</sup> El 5 de julio de 1971, mediante la Ley N° 4788 se creó el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de Costa Rica. Esta ley legalizó el traspaso de todas las responsabilidades, competencias y funciones de oficinas que estaban a cargo del Ministerio de Educación Pública, tales como la Dirección General de Artes y Letras, Dirección General de Educación Física y Deportes, Editorial Costa Rica, Museo Nacional, Orquesta Sinfónica Nacional, Premios Nacionales Magón, Aquileo J. Echeverría y Joaquín García Monge y su Comisión establecida por Ley N°3535 de 3 de agosto de 1965.

<sup>9</sup> El Ministerio de Cultura de Cuba sustituyó, producto de las reformas constitucionales de ese año, al Consejo Nacional de Cultura que había sido creado en 1961.

En un estudio que realizara el propio Harvey (1982: 13-14) sobre legislación cultural comparada en los países del Convenio Andrés Bello, señaló que los organismos creados en la década del setenta tenían algunos aspectos en común:

1. La organización institucional de la acción cultural de los poderes públicos.
2. El interés sobre el patrimonio cultural.
3. La promoción y el apoyo de la creación artística e intelectual (tanto en seguridad social de artistas, como en lo referido a derechos de autor).
4. Las instituciones del “dominio público pagante” sobre las obras intelectuales (tales como el Fondo Nacional de las Artes argentino).
5. La protección legal del folklore.
6. La restitución de bienes culturales despojados ilícitamente.

En esta misma década también se celebró en Bogotá (1978), la Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en América Latina y el Caribe, siendo esta la primera reunión de ministros de cultura de la región. Este espacio puso de relieve la importancia de la legislación cultural como “un nuevo campo normativo específico, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos culturales en el marco de las políticas de los poderes públicos” (Harvey 2008, 7).

Por su parte, la década de 1980, fue un periodo fructífero en la institucionalización de las políticas y los mecanismos culturales nacionales. Eran los años del regreso a la normalidad democrática en algunos países de la región, lo cual trajo aparejado profundas reflexiones sobre el papel de la cultura en los procesos políticos y guía de las acciones para el desarrollo. Al respecto Ana Wortman explicó que “la demanda de formular políticas culturales en los años 80, convocó a los intelectuales y artistas a reflexionar sobre quiénes eran los actores de la cultura, quiénes producían cultura y desde donde” (2002: 281).

En 1982 se realizó en suelo latinoamericano la Conferencia de Mondiacult (México, 1982), donde se produjo un interesante debate regional sobre la identidad que influyó directamente en las políticas culturales. Aunque el concepto de identidad cultural estuvo presente en la base

argumental de las nuevas instituciones, es un concepto que remite a un supuesto de homogeneidad, el cual entró en crisis en la próxima década.

A juicio de Mejía, se generaba, por un lado, un proceso de consolidación de las áreas convencionales de las instituciones culturales (fomento a la cultura, patrimonio material e industrias culturales), mientras que por otro, emergía el debate identitario acompañado de un cuestionamiento institucional en lo cultural (Mejía 2009; SICSUR 2013). Precisamente, en el documento final de MONDIACULT, se hizo marcado énfasis en el tema de la identidad entendida como:

... el ámbito en que la cultura es vivida como subjetividad, en que la colectividad se piensa como sujeto. Si el patrimonio cultural contiene todo aquello que una cultura ha producido y continúa produciendo, la identidad cultural contiene, en potencia, todo lo que ésta es susceptible de producir... es el principio dinámico en virtud del cual una sociedad, apoyándose en su pasado, nutriéndose de sus propias virtualidades y acogiendo selectivamente los eventuales aportes exteriores, prosigue el proceso incesante de su propia creación (Mondiacult 1982, 184).

También por estos años se firmaba el “Protocolo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Protocolo de San Salvador 1998), adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). En el artículo 14 de este Protocolo quedó establecido el derecho a los beneficios de la cultura, explicando que toda persona tiene derecho a participar en la vida artística de su comunidad y que los Estados deben adoptar medidas para la conservación, desarrollo y difusión del arte.

La década siguiente (años ´90) irrumpió con un cambio paradigmático a nivel global: el establecimiento del neoliberalismo como una nueva configuración cultural. La ideología neoliberal, incidió e incide, en las formas en las que el mundo es narrado, “en las características de los proyectos intelectuales, las prácticas de la vida cotidiana, la percepción y el uso del espacio, los modos de identificación y la acción política” (Grimson 2007, 11).

A partir del Consenso de Washington, la estructura de los Estados y su modelo económico, se derrumbaron; el nuevo paradigma hegemónico traía como bandera la libertad del mercado,

reduciendo al Estado a su mínima expresión, por lo que muchas agencias estatales y/o sus servicios pasaron a manos privadas (Mejía 2009). Evidentemente la institucionalidad cultural no fue ajena a esta tendencia, presenciando que

... la reducción de los fondos públicos y las exigencias de productividad impuesta por la tecnocracia monetarista en todas las áreas, lo que llevó a los Estados a reducir las acciones no rentables y los eventos que no se autofinanciaban: el teatro, la música y las artes plásticas, especialmente en sus líneas experimentales, y concentró la política cultural en la promoción de grandes espectáculos de interés masivo (Canclini 2001, 4).

El discurso neoliberal frente a la cultura sustentó la idea de que la dimensión cultural formaba parte de las libertades de pensamiento, creación y expresión y, por lo tanto, al igual que con la primera generación de Derechos Humanos, la obligación del Estado es de abstenerse de actuar al respecto. De esta forma es posible afirmar que la política cultural del pensamiento neoliberal era que no hubiese política cultural (Mejía 2009).

Al mismo tiempo en las organizaciones multilaterales vinculadas con el tema, tales como UNESCO, se observó una drástica disminución de sus actividades. La centralidad que había ganado la cultura y la forma de entender las políticas culturales, entró en estado de crisis.

Por otro lado, los movimientos sociales impulsaban procesos de reconocimiento y valoración de culturas ancestrales y con ello la preconcepción de las naciones culturalmente homogéneas, también comenzó a desvanecerse. Las ciencias sociales, cuestionaban fuertemente la existencia de “una” identidad, promoviendo la idea de que en el Estado no había cultura, sino culturas. La diversidad cultural se abrió paso ante el derrumbe del mito fundacional de la homogeneidad, trayendo consigo la existencia de otros derechos, ya no individuales, sino colectivos: los derechos culturales (Prieto 1992; Mejía 2009). Es el momento en que los Estados se “refundan”, se “reconstituyen” y se “reconocen” desde la diversidad, lo multiétnico, lo pluricultural, lo plurinacional y lo intercultural; según los propios términos que se han utilizado en las constituciones latinoamericanas desde entonces.

Las normas constitucionales aprobadas a finales de los años '80 y durante los '90<sup>10</sup>, estructuradas alrededor de la idea de la diversidad cultural, comenzaron a desmontar a la nación blanca, cristiana y castellana. Fue un cambio paradigmático en la historia de Latinoamérica, el cual implicaba la consagración de la diversidad y los derechos culturales, entendidos estos últimos como “aquellos derechos que garantizan el desarrollo libre, igualitario y fraterno de los seres humanos en esa capacidad singular que tenemos de poder simbolizar y crear sentidos de vida” (Prieto 2004, 37).

Con el objetivo de demostrar la importancia que tomaron los derechos culturales en la efervescencia constitucional de los años '90, Harvey (2008) realizó un estudio comparado<sup>11</sup> de las constituciones políticas latinoamericanas de la época, cuyas principales conclusiones destacamos a continuación:

- Los derechos vinculados al **patrimonio cultural** (protección y conservación) están determinados a nivel constitucional en la totalidad de los países (con excepción de Chile, que los resguarda a nivel legislativo).
- El **derecho a la cultura**, ha sido proclamado por las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.
- Respecto a los **derechos lingüísticos**, once constituciones lo reconocen explícitamente, e igual número de Estados establecen como idioma oficial el español y Brasil, el portugués. La Constitución de Venezuela aporta un gran artículo a la región cuando dispone que: “los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la Humanidad” (Constitución de Venezuela, Artículo 9).

---

<sup>10</sup> Los países que aprobaron nuevos textos constitucionales en esos años fueron: Nicaragua, 1987; Brasil, 1988; Colombia, 1991; México, 1992; Perú, 1993; Argentina, 1994; Venezuela, 1999.

<sup>11</sup> Los Derechos Culturales: Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales. Trabajo presentado a Naciones Unidas en el año 2008.

- El principio de la **libertad de religión**, como de protección legal de las minorías religiosas, se estipula constitucionalmente en todos los países, sin perjuicio de las disposiciones especiales que se refieran específicamente a la Iglesia Católica.
- Los **derechos de creación** intelectual son amparados por las constituciones de dieciséis países, aunque el reconocimiento y protección de los derechos de autor se ha generalizado mediante una legislación especial de cada estado.
- Las constituciones de nueve países se declaran como **pluriculturales** y **multiétnicos**: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.
- Los derechos culturales de las **comunidades indígenas** han sido señalados en las constituciones políticas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, México, Nicaragua y Venezuela.

No obstante a lo importante del contenido de este estudio, lo cierto es que los derechos culturales desde su reconocimiento en 1966, han adolecido de clarificación y concreción. Januzs Symonides (2000), ex Director de Derechos Humanos de la UNESCO, llegó a calificar a los derechos culturales como una categoría “descuidada” de los derechos humanos; mientras que Jaime Marchán Romero (2010), diplomático y escritor ecuatoriano, Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009-2010), expresó que los derechos culturales sufren desatención dentro de la acción del propio Comité.

El problema de lo que ha sucedido con los derechos culturales en América Latina quedó resumido en palabras de Miguel Carbonell cuando explicó que,

... la salida fácil de los gobiernos de todo signo ha sido reconocer derechos fundamentales (sobre todo sociales, económicos y culturales) y luego no establecer mecanismos para hacerlos exigibles, y este es un riesgo que afecta de forma importante a los derechos que se derivan o pudieran derivarse de la convivencia de diversas culturas y nacionalidades (Carbonell 2000, 106)

En resumen, mientras por un lado las constituciones proclamaron la diversidad y derechos culturales, por el otro, la realidad – globalizada neoliberalmente –, conseguía que la institucionalidad se debilitara y no jugara el rol fundamental que se le había asignado. Es esta

la gran paradoja que enfrentó y aún sigue enfrentado la región, se “postulan unos derechos sin un Estado sólido que los pueda garantizar” (Mejía 2004, 43).

La década no terminaría sin aportar algo más a las políticas culturales. En el año 1997, la UNESCO reapareció en la escena mundial haciendo público el informe “Nuestra diversidad Creativa” de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, conocido también como Informe Pérez de Cuellar. En este documento se planteó un giro conceptual a la concepción de desarrollo, en donde la cultura quedaba planteaba como uno de sus instrumentos (Mejía 2009).

Era lógico entonces que en el ambiente neoliberal, comenzara a cobrar fuerza la dimensión económica de la cultura y dentro de esta, el impacto de las industrias creativas y su aporte al desarrollo. El Informe no dejó pasar esto por alto y refirió que,

Desde hace varios años los defensores de la asignación de recursos para las artes han empezado a utilizar estudios de impacto económico, que han resultado particularmente útiles, en la argumentación contra los recortes presupuestarios. Este tipo de estudios proporcionan justificaciones de orden económico y financiero, además de demostrar que las artes generan ingresos y oportunidades de empleo. También han demostrado que, sobre todo en los países desarrollados, la contribución del sector de la cultura al producto nacional bruto (PNB) es mucho más importante de lo que se imagina generalmente (UNESCO 1997, 158).

Comienzan a aparecer en escena innumerables estudios sobre economía creativa (EC), reconociendo el valor de la originalidad y la importancia de los aspectos intangibles en la generación de valor, así como realizando la relación tecnología-mano de obra-derechos de propiedad intelectual (SICSUR 2013). La EC “maneja la interfaz entre la economía, la cultura y la tecnología, centrada en la predominancia de los productos y servicios con contenido creativo, valor cultural y objetivos del mercado” (Fonseca 2008, 24). Además, crea conexiones entre las distintas dimensiones de la economía, tanto a nivel micro como macroeconómico. Estas conexiones ofrecen oportunidades para que los países en vías de desarrollo puedan ingresar en áreas de alto crecimiento de la economía mundial.

Los años 2000 demostraron la emergencia de procesos de construcción de políticas culturales en varios países de América Latina. En ese panorama, como apunta Canclini (2001), las políticas culturales dejaron de ser monopolio de los Estados nacionales (como había ocurrido históricamente), pasando a ser diseñadas por agentes político-culturales en base a diversificados y contradictorios intereses. Surgió la necesidad de que el diseño de las políticas culturales integrara las dimensiones nacionales, globales, regionales y locales, buscando incorporar y articular un conjunto variado de actores y agentes (Albino 2009).

Se intensificó además por estos años, la conexión entre políticas culturales y políticas de comunicación, transformándose en un verdadero desafío político. Esta conexión está relacionada con la llamada “glocalización” del mundo contemporáneo, la relevancia de las comunicaciones en la actualidad y la percepción de la hegemonía de la cultura mediática.

En épocas pasadas, la mayoría de los países occidentales tenían el poder sobre los medios de comunicación, en especial sobre la televisión y la radio; posibilitando que los Estados, como agentes principales del sector cultural y de las comunicaciones, pudieran conjugar ambas políticas según su voluntad. En la actualidad, los medios de comunicación se encuentran, en gran medida, controlados por personas privadas y en muchas ocasiones inundados por flujos culturales transnacionales. Esta situación planteó como desafío, la necesidad de diseñar políticas que tomaran en cuenta que las organizaciones culturales más poderosas eran privadas o transnacionales y por lo tanto subordinadas a las lógicas del mercado y la ganancia.

La digitalización de la cultura, la rápida expansión de las redes y la proliferación viral del mundo digital, también realizaron cambios culturales que desafiaban a las políticas. Unido a que la intensificación de la relación creciente entre cultura y economía, articulada por las industrias culturales y creativas, generó problemas que debían ser resueltos desde el Estado.

El cambio de era explicaba que si bien en un primer momento, las políticas culturales buscaron el desarrollo de la cultura legitimada en el recurso de la construcción de la identidad nacional; en la actualidad, las políticas culturales buscan anclajes consistentes que redefinan, afirmen y legitimen la centralidad de la cultura.

De alguna manera, todos estos temas fueron tratados por la Carta Cultural Iberoamericana (CCI), aprobada en la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo en 2006. La CCI se propuso como objetivo general articular la Declaración sobre la Diversidad Cultural de la Unesco del año 2001 y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 en la región. Los objetivos específicos quedaron enunciados en el cuerpo de la Carta y pueden resumirse en tres imperativos, a saber: “afirmar el valor central de la cultura para el desarrollo humano, promover y proteger la diversidad cultural, y consolidar el espacio cultural iberoamericano” (CEPAL 2014, 11). Además, en este documento regional se reconoció que las culturas de las comunidades indígenas, de afrodescendientes y de poblaciones migrantes, son parte relevante de la cultura y de la diversidad cultural iberoamericana, por lo que constituyen patrimonio fundamental para la humanidad.

La hoja de ruta trazada por este instrumento regional ha implicado que organizaciones internacionales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura (OEI), emprendan iniciativas para potenciar la creación, la expresión y las industrias culturales de cada país, así como para ampliar la conciencia colectiva regional en el campo de la cultura (CEPAL 2014).

Una de estas iniciativas está siendo realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), conjuntamente con la mencionada OEI, y consiste en un estudio denominado “*Cultura y Desarrollo en Iberoamérica*” (2014). En este estudio se plantea, como línea fundamental, la necesidad de que los países de la región destinen al menos el 1% de su presupuesto de inversión a la cultura, en correspondencia con lo aprobado en la Conferencia de Ministros de Cultura celebrada en Chile en 2007. Para alcanzar este objetivo, el estudio realiza una serie de recomendaciones que resumimos a continuación:

- Respecto al **papel del Estado** en la cultura, se insiste en modificar el papel del Estado como proveedor o patrocinador de la cultura, pasando a un modelo donde incentive la inversión de entes privados en áreas de rentabilidad económica variable, pero de alta rentabilidad social.

- Sobre el **aumento de presupuestos públicos en la cultura**<sup>12</sup>, el estudio explica que para el año 2021 se deberían aumentar los recursos destinados a la cultura en unos 10 000 millones a nivel regional, lo que equivale a un 0.42% de los presupuestos totales y a un 0.13% del PIB de los Estados (para el año 2013).
- En relación con la **institucionalidad pública**, explicó que no bastaba con otorgar rango ministerial a las instituciones responsables de la política cultural, sino que era necesario dotar de cierta autonomía a los organismos subnacionales, en pos de atender eficientemente los requerimientos y manifestaciones culturales específicos de cada región, departamento o provincia. De igual manera, insistió en advertir que si se fusionan varios sectores dentro de un ministerio, se cuide que los restantes sectores sean más relevantes social o políticamente que la cultura, ya que esta suele quedar relegada a un segundo plano político y presupuestario.
- En cuanto a las **políticas públicas**, recomendó una mayor movilización por parte del Estado en cuanto a medidas como: crear o mejorar las instituciones de protección de la competencia; establecer cuotas mínimas de producción nacional en la programación; proponer incentivos económicos a radios, cines y televisión; y diseñar programas escolares que promuevan el gusto por la cultura.
- Respecto a la **modernización de programas educativos**, se estableció la necesidad de repotenciar programas para el desarrollo de profesiones y oficios culturales, con contenidos modernizados acorde a los cambios y mutaciones de las industrias culturales. Además de generar políticas que conduzcan a una mayor integración de las enseñanzas artísticas a todos los niveles.
- En cuanto al **desarrollo de clusters culturales y creativos**, el estudio propuso la creación de *clusters* para el apoyo a la cultura, con el objetivo de potenciar el trabajo en red de las empresas que se unen sobre la base de intereses comunes. Recomendó además, la creación de espacios físicos multidisciplinarios donde se fomente la colaboración, o el *networking*, tales como contenedores empresariales innovadores.
- En cuanto al **financiamiento y la cooperación internacional**, recomendó generar instancias de promoción que den a conocer formas de obtener recursos e impulsen la cultura como parte importante de la identidad. Además, se debe intervenir en el diseño

---

<sup>12</sup> Algunos países ya han cumplido con la meta del 1% del presupuesto general de cada Estado: Costa Rica y Cuba en América Latina y España y Portugal en Iberoamérica.

e implementación de la cooperación internacional en el área de cultura, mediante acciones bilaterales con Estados extranjeros, organismos internacionales, agencias de cooperación y demás instituciones de financiación y apoyo externo.

Por último, destacar que otras organizaciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han comenzado a demostrar un interés creciente por la cultura y su impacto en el desarrollo. En el año 2013, el BID publicó un manual, al que llamó “*La economía naranja. Una oportunidad infinita*”, donde caracterizó la importancia y el peso que representa la economía creativa (economía naranja para el BID) en la economía global.

## **Capítulo 3**

### **Cultura y políticas culturales en el Ecuador**

#### **3. La política cultural ecuatoriana desde 1944 hasta 2007.**

El Ecuador es un país culturalmente diverso, consecuencia de procesos sociales, políticos e históricos complejos. En la conformación de la “cultura ecuatoriana” han intervenido -e intervienen- pueblos ancestrales y culturas indígenas, la dominación española, inmigraciones árabes, el pueblo vasco, la diáspora africana, judíos sefardíes, la presencia de asiáticos, gitanos y otros pueblos y nacionalidades (Reascos 2010). Sin embargo, para lograr el reconocimiento constitucional del Ecuador como un país plurinacional, multicultural e intercultural transcurrieron 178 años, desde la primera Constitución de 1830 hasta la vigente de 2008.

Al igual que como explicamos en el capítulo anterior con las experiencias internacionales y regionales, en el Ecuador hay múltiples concepciones sobre el momento en el cual se puede comenzar a hablar de la existencia de políticas culturales concretas. Si a eso se le añade que los estudios que se pueden encontrar en esta materia son escasos (Moreira 1977; Hermida 2009; Kingman y Terán 2009; Tinajero 2010; Landázuri y Ordoñez 2010; Rodríguez 2014), nos encontramos ante una compleja interrogante.

El investigador Fernando Tinajero (2010) explicó que si bien es cierto que en el país se comienza a hablar de políticas culturales desde los años sesenta del pasado siglo, estas se “practicaban” desde mucho tiempo atrás; y como prueba destaca las prohibiciones coloniales a la libre circulación de libros y representaciones teatrales, o las regulaciones republicanas sobre la celebración de determinadas festividades. Sin embargo, es de anotar, que la mayoría de los autores coinciden en que la creación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE) en 1944, es el punto inicial, o un giro de timón en la política cultural del país, por lo cual comenzaremos nuestro análisis desde este momento.

#### **3.1. La Casa de la Cultura Ecuatoriana: de proyecto personal a política pública**

La Revolución Liberal de 1895 generó la “ideología de la cultura nacional” (Tinajero 2010) como un nuevo imaginario social, el cual proclamó (con variables que no siempre obedecían a

versiones de izquierda y de derecha) la existencia de *un* pueblo y *una* nación. La cultura de esta nación, era considerada como el núcleo esencial de *una* identidad característica. Esta “ideología” acompañó los procesos de modernización del Estado durante el siglo XX, expresándose con mayor fuerza durante los años cuarenta y sesenta.

La Guerra con el Perú y la firma del Protocolo de Río en los años 1941 y 1942 respectivamente, fueron un duro golpe a la conciencia “nacional” que se venía forjando. Las palabras del canciller brasileño Oswaldo Aranha al canciller ecuatoriano Julio Tobar Donoso, luego de concluir la tristemente célebre ceremonia de la firma del Protocolo de Río: “vaya, organice a sus conciudadanos y empiece a construir un país” (Tinajero 2010, 31); estremecieron sin dudas los oídos de los ecuatorianos ¿Acaso no era eso lo que se venía haciendo desde 1830, construir un país, una patria?

Carlos Arroyo del Río, quién había sido elegido como Presidente de la República en mayo de 1940, tenía varias razones para creer que la cultura era un recurso estratégico para combatir el desfavorable clima social que se había generado entre 1941 y 1942. Por una parte, creía que el apoyo al desarrollo cultural (en el sentido de la “alta cultura”) era un factor determinante en la estabilidad democrática del país<sup>1</sup>; mientras que por otro lado, decidió apoyar a instituciones que fueran leales a sus intereses – y a su idea de cultura –, con la finalidad de intentar recuperar la legitimidad que había perdido su gobierno tras el fracaso de la guerra.

En un estudio realizado por Martha Cecilia Rodríguez se sintetizan los objetivos de la política cultural diseñada por el gobierno del presidente Arroyo a inicios de los años cuarenta, siendo estos los siguientes: “(a) difundir una noción elitista y jerárquica de la cultura; (b) incentivar la penetración cultural de EE.UU. (junto con su política de combate al fascismo y al comunismo) e; (c) implementar la política del Instituto Cultural Ecuatoriano desde el Estado” (Rodríguez 2014, 110).

Precisamente la creación del Instituto Cultural Ecuatoriano (ICE) mediante Decreto No. 1755 de 11 de noviembre de 1943, era una de las estrategias principales de la política cultural del

---

<sup>1</sup> Así lo había expresado en una entrevista que le realizara el Grupo América en 1938.

presidente Arroyo. En el propio Decreto se establecía que “es preciso dar la mayor estabilidad a la obra de difusión y estímulo de la cultura nacional, alejándola de las actividades políticas y colocándola en un plano de independencia y garantía”. No obstante a ello, el ICE se limitó en su efímera existencia (de enero a agosto de 1944<sup>2</sup>) a la difusión de la literatura de autores nacionales de la Colonia y la República considerados clásicos, con excepción de la producción del realismo social (Moreira 1977; Rodríguez 2014). Asimismo, promovió el estudio de las bellas artes y la música desde concepciones más clásicas.

La Revolución Gloriosa provocó la salida de la presidencia y el exilio de Carlos Arroyo del Río, proclamando como Presidente interino a José María Velasco Ibarra, quien fuese ratificado en el cargo en el mes de agosto de 1944. Aprovechando este contexto político, Benjamín Carrión en un estrecho lapso de tiempo, comprendido entre los meses de junio y agosto, fabricó una jugada maestra; logrando redactar, gestionar y conseguir la firma de Velasco, para que el 9 de agosto de 1944 se creara formalmente la Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE) mediante decreto ejecutivo. De esta manera logró transformar su proyecto cultural personal, en una política oficial del Estado. En el mismo decreto de creación de la CCE se resolvía extinguir al ICE.

Los postulados políticos de la CCE se encontraban formulados desde las *Cartas al Ecuador*, escritas por el propio Carrión, donde se estableció la “obligación suprema” de *volver a tener patria* (idea tomada de Joaquín Costa luego del “desastre español del ‘98”). La teoría de la “pequeña nación”, como se dio a conocer, estuvo presente en todas las cartas de Carrión:

Nunca como hoy, en que la patria derrotada está sufriendo las consecuencias de la desorientación de su vida a causa de errores de propios y extraños, pasados y presentes; nunca como hoy el tiempo más propicio para hacer una especie de “examen de conciencia nacional” que, seguido de un serio “propósito de enmienda”, nos pueda llevar a la formulación de un acto

---

<sup>2</sup> Si bien es cierto que el Decreto de creación del Instituto Cultural Ecuatoriano está fechado a noviembre de 1943, este no comenzó a funcionar hasta enero de 1944.

de fe, de un acto de esperanza, de un acto de amor hacia la patria (Carrión en Tinajero 2010, 31)<sup>3</sup>

Cada una de estas cartas era un llamado a levantar la agonizante “ideología de la cultura nacional”, a exaltar los valores de la patria y a estimular la creación artística e intelectual; invocando el poder del “material humano” que produjo a “Espejo y los héroes de agosto”, con que “construyó una clara democracia Rocafuerte”, y sobre todo, el que es capaz de hacer los “tejidos de Otavalo, las miniaturas en corozo de Riobamba [...] [y] los sombreros de toquilla de Manabí y Cuenca” (Carrión 2007).

Con la creación de la CCE, se diseñó por primera vez en el país una política cultural consistente y coherente. La forma en que se proponía hacer la política cultural quedó implícita en el decreto de creación de la institución cuando reconocía “la aceptación de las obligaciones que al Estado le corresponden frente a la cultura y al reconocimiento simultáneo de su falta de competencia para intervenir por sí mismo en la dirección de los quehaceres culturales” (Tinajero 2010, 33); lo que implicaba el reconocimiento de la autonomía de la cultura frente al Estado.

La CCE privilegió llevar a cabo una inmensa labor editorial como estrategia principal, sin embargo, también priorizó la realización de exposiciones de artes plásticas, muestras de “arte popular” y de artesanía, la construcción de nuevos escenarios para recitales de poesía, representación de obras de teatro y conferencias, la creación de orquestas y la promoción de artistas nacionales en el exterior.

Con la finalidad de seguir un orden cronológico que nos permita conocer cómo fue evolucionando el tratamiento de las políticas culturales en el país, seguidamente analizaremos las Constituciones promulgadas en los años 1945 y 1946.

---

<sup>3</sup> No es casual el uso del lenguaje religioso; Carrión conocía perfectamente a la sociedad a la cual se estaba dirigiendo, la cual no solo estaba familiarizada, sino incluso estaba dominada por este lenguaje.

### 3.2. Del cambio de paradigma a la restauración conservadora

Las catorce constituciones republicanas promulgadas en el período de 1830 a 1945, omitieron hacer referencia expresa a la cultura. Es posible pensar entonces, que la república se fundó en el desconocimiento o en la negación de una cultura propia (distinta al ideal hegemónico blanco europeo), donde primaran los valores de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos (Hermida, 2009).

Apenas ocho meses después de creada la CCE, fue aprobada en Quito, la Constitución de 1945. En esta norma se dedicó una sección a la cultura por primera vez en la historia del país<sup>4</sup>, aunque las regulaciones en materia de educación diluyeron a las de cultura en el cuerpo legal. Sin embargo, algunas disposiciones son el reflejo de un cambio paradigmático en la concepción de la cultura en el país; a pesar de que no hayan sido precisamente reguladas en la sección correspondiente a la cultura.

Es así como se estableció: (a) que el “quechua y demás lenguas aborígenes”<sup>5</sup> eran elementos de la cultura nacional, abriendo las puertas para el ulterior reconocimiento de la diversidad cultural como valor y elemento fundante de la nación; (b) que el Ecuador está unido por “vínculos de solidaridad e interdependencia con los Estados iberoamericanos, nacidos de la identidad de origen y cultura”<sup>6</sup>, con lo cual se muestra un proceso de identificación desde lo “americano”<sup>7</sup>, contrario a lo blanco europeo; (c) la obligación de los Consejos Parroquiales (gobiernos seccionales), de trabajar por la cultura popular<sup>8</sup>, lo cual incluye otras manifestaciones culturales distintas a la “alta cultura”; (d) que en “las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se usara, además del castellano, el quechua o la lengua aborígen respectiva”<sup>9</sup>; (e) que las universidades atendieran de modo especial “la

---

<sup>4</sup> Constitución de 1945: Título Decimotercero, Sección III: De la Educación y la Cultura.

<sup>5</sup> Artículo 5 Constitución /1945.

<sup>6</sup> Artículo 7 Constitución /1945.

<sup>7</sup> En constituciones posteriores este concepto deriva en el reconocimiento de lo latinoamericano como núcleo de identidad.

<sup>8</sup> Artículo 107 Constitución /1945.

<sup>9</sup> Artículo 143 Constitución /1945.

difusión de la cultura entre las clases populares”<sup>10</sup>; y (f) que toda la riqueza artística e histórica del país, independientemente de quién fuera su dueño “constitu[ía] tesoro cultural de la nación”<sup>11</sup>.

Es evidente que los cambios paradigmáticos recogidos en la Constitución de 1945, fueron el resultado de la influencia de los movimientos y organizaciones sociales protagonistas de la “Revolución Gloriosa”, así como de sus prácticas democráticas contra-hegemónicas. Sin embargo, la vida de esta “revolucionaria” norma fue efímera, apagándose cuando en fecha tan cercana como el 31 de diciembre de 1946, se aprobara la decimosexta constitución del Ecuador.

En el texto constitucional de 1946 desaparecieron las referencias a las lenguas y culturas diversas del país, la importancia de la cultura popular, la enseñanza pública en lenguas indígenas, el apoyo a la producción artística y a las asociaciones culturales y la salvaguarda de la riqueza cultural de la nación. Se rechazaban así todas las posturas de vanguardia de la constitución anterior, emprendiéndose una restauración conservadora y católica en el ejercicio del poder que, en el campo cultural, significó “la reafirmación del modelo de nación con tradición, lengua y religión únicas” (Hermida 2009, 5). Así quedó confirmado desde su primer artículo, cuando estableció que “la nación ecuatoriana se compone de los ecuatorianos asociados bajo el imperio de unas mismas leyes y costumbres”<sup>12</sup>.

### **3.3. La irrupción del Banco Central del Ecuador en la política cultural**

La década del cincuenta fue de poca actividad respecto a temas culturales, con la excepción de la fundación de la Orquesta Sinfónica Nacional el 2 de mayo de 1956, no es posible destacar momentos relevantes a nivel institucional o normativo. Sin embargo, los años sesenta se caracterizaron por su explosividad; expresada en los diversos enfrentamientos entre fuerzas socioculturales antagónicas que se daban por todo el mundo (Handelsman 1987). América Latina ocupó un lugar icónico en esta década “explosiva”, fundamentalmente con el triunfo de

---

<sup>10</sup> Artículo 144 Constitución /1945.

<sup>11</sup> Artículo 145 Constitución /1945.

<sup>12</sup> Artículo 1 Constitución /1946.

la Revolución Cubana, la cual desafiaba abiertamente a los EE.UU., convirtiéndose en un símbolo de resistencia contra el colonialismo. Mientras que por otra parte, la relación arte-contexto histórico, comenzaba a ocupar el pensamiento de muchos intelectuales del momento. La politización del arte en general, y particularmente de la literatura, giraba en torno al concepto de cultura nacional, la cual debía situarse en los países subdesarrollados, en el mismo centro de la lucha de liberación (Fanon 1980).

Los grupos de intelectuales jóvenes examinaban a profundidad la situación cultural del Ecuador, trataban de destruir el determinismo, el impresionismo y el conformismo que había caracterizado el pensamiento nacional. Era el llamado “boom” ecuatoriano de los ´60 (Tinajero, 1972; Handelsman, 1987), el cual se realizó principalmente desde el campo teórico. Estos jóvenes descubrieron otra realidad negada hasta ese momento; además de la dependencia económica del país, la cultura ecuatoriana pertenecía a una tradición colonialista que vislumbraba,

... una gran masa iletrada, desprovista de una conciencia nacional y de un deseo de mejoramiento por un lado, y por otro una minoría intelectual culta con poco contacto con esa masa, [elaborando] en la gran mayoría de las veces, una cultura etérea o inauténtica sin verdadera raigambre nacional, como un artículo más de lujo para el consumo de una élite fatua que ha mantenido un espíritu de “segregatus” despreciando la realidad nativa y alentando referencias culturales exóticas, europeas principalmente (Valdano 1985, 27).

Un fenómeno que afectó al ámbito cultural en estos años fue la intervención de la Junta Militar que provocó la expulsión de Benjamín Carrión de la presidencia de la CCE en 1963. Con esta intervención, la CCE dejó de ser una institución autónoma y popular (Handelsman 1987). Carrión volvería a ocupar el cargo en 1966 con el apoyo del movimiento nacional que se había generado gracias a las denuncias públicas y continuadas realizadas por uno de esos grupos de jóvenes que conformaron el “boom” de los ´60, la Asociación de Escritores Jóvenes del Ecuador. El regreso al cargo trajo un nuevo orden jurídico para la Casa (Decreto Supremo 1156 de 29 de septiembre de 1966), el cual superaba algunas debilidades del decreto fundacional; estableciendo en primer lugar la autonomía absoluta de la institución y proclamando una vocación absolutamente popular.

No obstante a su autonomía declarada, la CCE era una institución estatal que recibía fondos del presupuesto del Estado. De alguna manera esto provocó críticas de algunos sectores de la izquierda que abogaban por una acción cultural que naciera de la “calle, del campo y del taller” (Tinajero, 2010: 35). En este contexto, Carrión renunció a la presidencia de la CCE a pedido del presidente Otto Arosemena Gómez en el año 1967. Con la renuncia de su fundador, la Casa comenzó un lento proceso de decadencia, disminuyendo constantemente el contenido simbólico social que había ostentado años atrás.

El año 1967 fue también el año de la promulgación de una nueva constitución. En esta se retomaban muchos de los aspectos regulados en la Constitución de 1945, entre los que destacan: la enseñanza pública en lenguas indígenas<sup>13</sup> y la responsabilidad del Estado de salvaguardar la riqueza cultural de la nación. Es aquí donde por primera vez aparece el concepto de patrimonio cultural; el cual estaba constituido por la riqueza artística y arqueológica, además de los documentos fundamentales para la historia del país. Se estipuló que estos bienes estaban bajo el control del Estado, “el cual podrá prohibir o reglamentar su enajenación o exportación y decretar las expropiaciones que estimare oportunas para su defensa con arreglo a la Ley” (Asamblea Nacional 1967, Artículo 58).

Sin embargo, esta Constitución no se pronunció sobre los derechos de los sujetos culturales (Hermida 2009), ni sobre el patrimonio cultural inmaterial (las lenguas, las tradiciones, los saberes). Respecto al derecho a la cultura, incorporó en sus artículos 24<sup>14</sup> y 28<sup>15</sup>, lo que un año antes había establecido el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966).

---

<sup>13</sup> En el año 1972 el entonces presidente Rodríguez Lara emitió el Decreto No. 1392 donde reglamentaba el uso del castellano como idioma oficial y del quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional, previsto en la Constitución. En este Decreto se autorizó el uso de estos idiomas para la designación de toda clase de bienes, establecimientos, sociedades de carácter comercial, industrial, cultural o profesional.

<sup>14</sup> Artículo 24.- El Estado garantiza a los habitantes el libre acceso a la cultura y al mejoramiento social y económico...

<sup>15</sup> Artículo 28.- El Estado [...] garantiza: (5) La libertad de opinión y la de expresión del pensamiento por cualquiera de los medios de comunicación colectiva, siempre que se respeten la ley, la moral y la honra de las personas; (6) La libre participación en la vida cultural de la comunidad y en la investigación científica; (7) El derecho a la información y el libre acceso a sus fuentes, sin más limitaciones que la seguridad nacional del Estado y la vida privada de las personas; (8) La libertad de creencia religiosa y de culto, individual o colectivo, en público o en privado; (13) El derecho de los autores nacionales y extranjeros sobre sus creaciones literarias artísticas y científicas.

En estos años también fue cuando el Banco Central del Ecuador (BCE), desde las propias funciones que le correspondían como banca central, inició una labor cultural que lo llevaría a transformarse en una de las instituciones más importantes en este campo.

El BCE fue creado en el año 1927 con una evidente función económica. Al poco tiempo de fundado, surgió la necesidad de capacitar a los funcionarios con conocimientos en las ciencias económicas, por lo que, una de las medidas iniciales de la institución fue comenzar a adquirir bibliografía sobre estos temas<sup>16</sup>. Para el año 1938, la entidad ya contaba con una importante biblioteca especializada, a la cual ya no solo accedían los funcionarios del banco, sino que era visitada por el público interesado en estas ciencias, fundamentalmente estudiantes y profesores de la Universidad Central de Quito (Landázuri y Ordoñez 2010). Años más tarde, sobre todo a partir de la década del setenta, la Junta Monetaria del BCE comenzó a adquirir las bibliotecas privadas que habían pertenecido a intelectuales y coleccionistas ecuatorianos fallecidos como Carlos Manuel Larrea, Isaac J. Barrera y Jacinto Jijón, con el fin de evitar que estas colecciones se perdieran o salieran del país. De esta forma, se fueron ampliando los fondos culturales más allá de lo relacionado estrictamente con la Economía.

En el año 1966, el presidente Clemente Yerovi Indaburu firmó el Decreto No. 1382, mediante el cual declaraba al Castillo de Ingapirca – con todas las ruinas, obras y construcciones arqueológicas y precoloniales anexas – como patrimonio histórico nacional; encargando el cuidado, conservación y restauración de las ruinas al Consejo de Gobierno del Museo Arqueológico y Galerías de Arte del BCE. Es interesante observar como el Decreto presidencial transfirió una facultad otorgada a la CCE por la Ley de Protección al Patrimonio Artístico (1945) al BCE; demostrando con ello, el inicio de la decadencia y el debilitamiento institucional de la CCE, frente a la fortaleza – que comenzaba a adquirir – del BCE. Unos años más tarde, con la inauguración del Museo del Banco Central del Ecuador (diciembre de 1969), se confirmó que el BCE tenía toda la intención de intervenir consistentemente en la política cultural ecuatoriana.

---

<sup>16</sup> Es necesario tomar en cuenta que por esos años ninguna de las Universidades del país ofrecía la carrera de Economía.

Como entidad emisora de moneda, el BCE tenía la obligación de respaldar el sucre con oro físico. Entre las piezas de oro que se adquirían del público, los técnicos de esta institución comenzaron a identificar obras de orfebrería precolombina de gran valor patrimonial (Landázuri y Ordoñez 2010). Así se fueron acumulando piezas, que si bien en un principio solo eran de oro, luego también se adquirieron de hueso, piedra o cerámica; hasta el punto en que el BCE terminó comprando colecciones arqueológicas completas y relevantes obras de arte coloniales y republicanas. La adquisición de todas estas piezas creó un hábito coleccionista en el Banco, pero con la conciencia de que las obras que habían adquirido pertenecían a la nación ecuatoriana y debían estar a su servicio; para lo cual era necesario crear una institución que se encargara de esta función, un museo.

El pensamiento que primaba entonces, como fundamento de la actividad cultural que realizaba el BCE, era el de recuperación de la memoria (“recuperar la mitad del alma que nos robaron...”). No se trataba ya de “volver a tener patria”, sino de reintegrar “la unidad de un sujeto histórico que incluía al mundo indígena [...], de la nueva utopía de la nación mestiza, dialécticamente concebida como unidad de lo diverso y no, como antes, a manera de una imposible síntesis homogénea” (Tinajero 2010, 37).

### **3.4. El regreso a la democracia ¿cultural?**

El velasquismo fue golpeado militarmente por el carnavalazo de 1972, cerrando con ello una época histórica y lógicamente dando inicio a otra; la de las dictaduras militares<sup>17</sup> y el boom petrolero. Con la desaparición histórica del velasquismo y la llegada al poder del general Rodríguez Lara, el país empezó a abrir su economía al desarrollismo de tipo cepalino; inclinándose a la apertura comercial y el conocido modelo de sustitución de importaciones. De esta forma se articuló un modelo “estatal-nacional-desarrollista”, donde el Estado se convirtió en el principal agente promotor de la economía, una “vía distinta y tardía frente a aquellos países en los cuales el desarrollo capitalista fue posible por burguesías pujantes” (Paz y Miño 2000). A pesar de que en esta época sucedían sangrientas dictaduras en el cono sur latinoamericano, las dictaduras militares ecuatorianas no adquirieron rasgos represivos

---

<sup>17</sup> Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas encabezado por Guillermo Rodríguez Lara (1972-76) y el Triunvirato Militar (1976-79).

similares, e incluso en diversos aspectos fueron llamadas “reformistas” (sobre todo en el período de Rodríguez Lara). Muestra de ello es que el Triunvirato militar (1976-1979) por voluntad propia inició el denominado “proceso de reestructuración jurídica del Estado”, convocando a un referéndum sobre dos proyectos de Constitución y un proceso electoral basado en la institucionalización de partidos políticos.

La Constitución aprobada gracias a esta iniciativa en 1978, mostró muchos avances en el campo cultural<sup>18</sup>, entre los que se incluyen: la reaparición del reconocimiento del quechua y las demás lenguas aborígenes como parte de la cultura nacional (que había sido regulada en la Constitución de 1945 y que desapareció en las Constituciones de 1946 y 1967); y la regulación del concepto de relación intercultural respecto al uso del castellano en la educación bilingüe de los pueblos indígenas (reconociéndolos de esta forma como portadores de cultura en sí mismos y como sujetos del diálogo social). En este sentido, el texto constitucional representó un paso enorme para comenzar a comprender otras formas de relacionamiento con y entre los distintos pueblos y nacionalidades que habitan el territorio del Ecuador.

En este mismo año se creó el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), mediante Decreto No. 2600 de 9 de junio de 1978. En sus inicios, el INPC se crea como una institución adscrita a la CCE que sustituía a la Dirección de Patrimonio Artístico de la propia institución. El financiamiento de sus actividades, por lo tanto, se realizaba con el presupuesto que correspondía a la Dirección de Patrimonio Artístico, e incluso el personal técnico-administrativo era el mismo. Los objetivos principales del INPC fueron desde aquel momento: (a) preservar, resguardar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural del Ecuador y; (b) elaborar el inventario de todos los bienes que constituían el Patrimonio, independientemente de que fueran públicos o privados.

El Decreto No. 3166 de 1979, por otra parte, reguló la primera Ley Nacional de la Cultura del Ecuador, siendo en la práctica solo una nueva Ley para la CCE. Además, este instrumento de política, creó un órgano consultivo denominado Consejo Nacional de Cultura (CNC), el cual estaba integrado por el Ministro de Educación (quién lo presidía), el Ministro de Relaciones

---

<sup>18</sup> En la regulación de los ámbitos de la producción cultural, el patrimonio y los derechos humanos relativos a la cultura, no hubo cambios significativos respecto a la Constitución de 1967.

Exteriores, el Presidente de la CCE y representantes de las Universidades e Institutos Politécnicos, las Academias de Historia y de la Lengua y las Asociaciones Culturales y Científicas. Las funciones principales<sup>19</sup> que le fueron asignadas a este órgano consultivo fueron las de “planificar” la política cultural del país y coordinar acciones que permitieran la incorporación de las distintas regiones del país a la cultura nacional<sup>20</sup>. Sin embargo, el CNC desarrollaba sus funciones a nivel nacional a través de la CCE.

Por otra parte, la década del '80 conoció al BCE como una institución fuerte dentro de la política cultural. En correspondencia con la cantidad de programas y actividades que realizaba, el área cultural de la institución se había organizado en tres gerencias: la del Museo y galerías de arte, el Centro de Investigación y Cultura<sup>21</sup> y por último la de Difusión Cultural<sup>22</sup>.

No obstante a contar con una institución consolidada como el BCE y una institución con poder simbólico<sup>23</sup> como la CCE, el gobierno de Osvaldo Hurtado decidió crear una Subsecretaría de Cultura en el recién denominado Ministerio de Educación y Cultura<sup>24</sup> (Decreto No. 190 de 1981), respondiendo de esta forma a una tendencia regional que había arrancado en los años '70. El Decreto de creación se limitó a listar extensivamente (*numerus apertus*) las funciones que tendría la Subsecretaría de Cultura: de organización, coordinación, articulación, promoción, fomento y difusión.

---

<sup>19</sup> Además el CNC tenía como funciones: Vigilar el cumplimiento del Convenio de Integración Andina “Andrés Bello” y analizar y evaluar el cumplimiento de los convenios científicos internacionales.

<sup>20</sup> Artículo 12. Decreto 3166/79

<sup>21</sup> Encargada de las bibliotecas, los archivos histórico y la actividad editorial e investigativa.

<sup>22</sup> Encargada de actividades musicales, teatrales y de literatura al servicio del público en todo el Ecuador continental.

<sup>23</sup> Véase Bourdieu, Pierre “Sobre el poder simbólico”, en *Intelectuales, política y poder*.

<sup>24</sup> Fue una tendencia de los años '70 y '80, sobre todo en los países de América Latina que la institucionalidad de la cultura estuviese combinada con la de educación.

### 3.5. La república febrescorderiana\* y el neoliberalismo cultural

Dos días antes de que Raúl Baca<sup>25</sup> le colocara apresuradamente<sup>26</sup> la banda presidencial al Presidente de la República electo, León Febres Cordero (10 de agosto de 1984), el presidente saliente Osvaldo Hurtado procedió a firmar una nueva Ley de Cultura, la cual consideraba “necesaria para la adecuada ejecución de la política cultural”<sup>27</sup> de aquel momento. Sin lugar a dudas, esta normativa era – es – mucho más amplia y completa que su predecesora.

Los objetivos de la Ley ratifican los principios recogidos en la Constitución de 1978 respecto a la identidad étnico-cultural, el acceso a la cultura y a participar en la vida cultural y en la preservación y conocimiento del patrimonio cultural. Sin embargo, tiene otros objetivos que destacan como propios, entre ellos: (a) fomentar y preservar las culturas vernáculas; (b) reconocer, estimular y garantizar la actividad cultural de personas y entidades privadas e; (c) establecer un sistema que asegure el financiamiento de los objetivos.

Resulta interesante que la Ley se planteara el objetivo de fomentar y desarrollar las culturas vernáculas, cuando hasta ese momento las Constituciones solo hablaban de reconocimiento, protección y uso de elementos de las culturas indígenas, tales como el lenguaje, pero no de la cultura en toda su dimensión. Sin embargo, este objetivo no se desarrolló de ninguna manera en el cuerpo de la norma, limitándose a mencionarlo como una función del Ministerio de Educación y Cultura.

De igual forma, una de las disposiciones más trascendentes de esta norma en la práctica, fue la creación del Fondo Nacional de Cultura (FONCULTURA), relacionado con los objetivos (b) y (c) mencionados arriba.

---

\* Con este término, Manolo Sarmiento (2005) se ha referido a la época que abarca desde 1984 hasta el 2007; mismo período que ha sido identificado como “la larga y oscura noche neoliberal” por el economista Rafael Correa.

<sup>25</sup> Raúl Baca Carbo se desempeñó como Presidente del Congreso en el período 1984-1985.

<sup>26</sup> Véase: [https://www.youtube.com/watch?v=y3V4e\\_d8too](https://www.youtube.com/watch?v=y3V4e_d8too)

<sup>27</sup> Primer Considerando de la Ley No. 181 de 8 de agosto de 1984. Ley de Cultura.

Pero antes de referirnos al Fondo, hay otro elemento de esta norma que merece ser destacado, y es el relativo al Sistema Institucional de la Cultura Ecuatoriana (SICE). En el SICE se organizan y jerarquizan, por vez primera, las instituciones que responden a la política cultural del país: Ministerio de Educación y Cultura, CNC, CCE, INPC y demás instituciones del sector público y privado que realizaran actividades culturales<sup>28</sup>.

De esta forma, se responsabilizó al Ministerio de Educación y Cultura de la formulación y ejecución de la política de desarrollo cultural del país (institución rectora al menos formalmente); se reconfiguró al CNC como órgano colegiado, en el orden de su integración y las atribuciones conferidas; se integraron los estatutos de funcionamiento de la CCE a un orden institucional<sup>29</sup>; se remitió a la Ley de Patrimonio Cultural todo lo relacionado con el INPC y; finalmente se creó el FONCULTURA.

El FONCULTURA surge en pleno auge de las tendencias neoliberales (1984), como una forma de mecenazgo estatal a favor de la cultura. El objetivo principal de este fondo, según la Ley, era la financiación para la ejecución de proyectos culturales de interés nacional y regional aprobados por el CNC; aunque su misión real fue la de “patrocinar a quiénes consideró dignos de una dádiva” (Tinajero 2010, 37). Los mecanismos para dar cumplimiento a este objetivo serían: el otorgamiento de créditos y la coordinación de inversiones financieras nacionales e internacionales destinadas a programas desarrollo cultural.

Los recursos de los que disponía el FONCULTURA eran de procedencia diversa. Contaba con preasignaciones presupuestarias provenientes del BCE (15% del presupuesto anual que el BCE destinara a los programas de cultura) y del Banco Ecuatoriano de Desarrollo (5% de sus utilidades anuales). Además se sostenía con las asignaciones que le destinaba el Presupuesto del Estado, dejando abierta la posibilidad a otros recursos, como donaciones o legados y la renta producidas por sus propios bienes, los cuales se disponen para la mayoría de este tipo de fondos, pero en la práctica no son aportes sustanciales.

---

<sup>28</sup> Sin embargo no se hizo mención expresa al Banco Central del Ecuador.

<sup>29</sup> No obstante, la ley continúa reconociendo la autonomía económica y administrativa de la CCE.

Un año después de aprobada la Ley de Cultura, el gobierno de Febres Cordero aprobó el Decreto No. 1034 (7 de agosto de 1985), mediante el cual entraba en vigor el Reglamento del Fondo Nacional de Cultura. En este documento se estableció que los recursos de este serían entregados bajo la forma de préstamos reembolsables (crédito con tasa de interés, mora, etc.) o préstamos no reembolsables (créditos no reembolsables)<sup>30</sup>. Los sujetos de crédito reembolsable serían aquellas personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) que se dedicaran a la generación, difusión, preservación y desarrollo de la cultura, o a la investigación científica, económica, jurídica, literaria o artística. Mientras que los sujetos de crédito no reembolsables podrían ser los mismos sujetos que los anteriores, siempre que carecieran de recursos propios y no persiguieran fines de lucro; la entrega de fondos no reembolsables fue prácticamente nula (Tinajero 2010).

Para finales de la década, se continuó evidenciando la preocupación por el patrimonio cultural y por la literatura en el país, lo cual no es casual, ya que eran las dos líneas fundamentales de acción que durante años habían promovido las instituciones más fuertes de la política cultural ecuatoriana, el BCE (patrimonio) y CCE (literatura). En este contexto, se emitieron dos nuevas leyes: la de Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (Ley No. 82/1987); y la de Fomento del Libro (Ley No. 71/1987).

El 5 de marzo de 1987, fue la última vez que la ciudad de Quito fue afectada por un terremoto fuerte<sup>31</sup>; un evento de 6.1 y otro de 6.9 en la escala de Richter. Este fenómeno natural afectó la estructura de algunas edificaciones de la ciudad<sup>32</sup> consideradas patrimonio cultural. A razón de esta especial situación, se creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, con el único objetivo de restaurar, conservar y proteger los bienes patrimoniales de la ciudad de Quito. Este Fondo estaba constituido principalmente por dos fuentes de ingreso: el 3% del precio de las entradas a los espectáculos públicos que se celebraran en la ciudad y; el 10% del presupuesto del Fondo de Emergencias Nacionales (FONEN) durante los ejercicios fiscales de 1988, 1989 y 1990.

---

<sup>30</sup> Artículo 3. Decreto 1034/85.

<sup>31</sup> Véase: Minard L. Hall (1991). "The March 5, 1987 Earthquake: Mass Wasting and Socioeconomic Effects".

<sup>32</sup> Quito había sido declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad, el 8 de septiembre de 1978, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Ese mismo año se declaró la cadena productiva<sup>33</sup> del libro como asunto de interés nacional. En correspondencia con ello, se creó la Comisión Nacional del Libro, como organismo asesor del Ministerio de Educación y Cultura para la “política” del libro, destinándosele una partida en el Presupuesto del Estado para la realización de sus objetivos. Uno de los elementos más destacables de esta norma, es que generó una serie de incentivos como instrumentos principales de su ejercicio. Con ellos, la constitución de las empresas editoriales quedaba libre de impuestos; se exoneró del pago del impuesto a la renta de este tipo de empresas por un período de diez años; la importación de insumos que no se produjeran en el país también quedó exonerada y; así como la remuneración de los autores por concepto de derechos quedaba exenta del pago del impuesto a la renta.

En los años ‘90 no se incluyó como una prioridad de la agenda política a “lo cultural”, menos aún a “la implantación efectiva de políticas sustentadas en la diversidad o en la interculturalidad” (Ministerio de Cultura 2007, 22). El sector cultural estaba caracterizado por una débil institucionalidad, ausencia de espacios y mecanismos públicos, una concepción monolítica y unicultural de la identidad nacional en lo social y en lo educativo, y la constante violación de los derechos culturales de amplios grupos de la población. No obstante, el levantamiento del movimiento indígena (junio/1990) y la acción no formal de grupos e identidades subalternos de la población ecuatoriana, incidieron lentamente en la inserción de mecanismos, espacios y procesos de cuestionamiento a la homogeneización de las prácticas culturales establecidas.

El levantamiento de 1990 marcó “el fin de la validez de sentido del símbolo de la nación cultural única” (Andrade 1999, 400), no siendo solo producto del levantamiento, sino además del proceso político que buscaba incorporar las demandas indígenas a la Constitución ecuatoriana. Es importante recordar que el levantamiento concentró sus demandas en torno a dos ejes: reformas respecto a la estructura de propiedad de la tierra y; la plurinacionalidad junto al derecho de los pueblos indígenas a la auto-determinación. Luis Macas, líder indígena y entonces presidente de la CONAIE, afirmaba que “los indígenas luchamos porque nuestra

---

<sup>33</sup> Entiéndase como los procesos de: creación, producción, edición, comercialización, distribución y difusión.

propuesta de Estado plurinacional cree una sociedad nueva, con un nuevo modelo de Estado, y que se constituya una autentica nación, donde estemos representados todos” (Macas 1992, 26). Esta demanda fue la que perduró en el discurso político ecuatoriano desde el proceso interrumpido de reforma constitucional de 1991 (Andrade 1999).

Sin embargo, el gobierno de Rodrigo Borja, arremetió contra la idea de la plurinacionalidad “bajo el argumento de que se divide al país creando Estados paralelos” (González 2011, 116). Esta idea de Estado paralelo de la cual se sostuvo el gobierno para deslegitimar al movimiento, creó desconcierto en la población, generando “un golpe duro contra la CONAIE, que aparentemente no tenía conceptualizada esta reivindicación” (López 1993, 33).

A pesar de ello, la emergencia del movimiento indígena como actor trascendental en la vida política del país durante la década de 1990, conllevó a una “significativa participación de los representantes indígenas en la Asamblea Constituyente de 1998” (Hermida 2009, 8). Esta participación resultó en el reconocimiento constitucional del carácter pluricultural y multiétnico del Estado (Art. 1), así como de los derechos colectivos para los pueblos indígenas y afrodescendientes (Art. 84), y la creación del sistema de educación intercultural bilingüe (Art. 69).

En la sección dedicada específicamente a la cultura (Art. 63-65), resulta significativa la obligación del Estado en fomentar la interculturalidad<sup>34</sup>. La importancia de esta obligación radica en que, en sociedades tan diversas como las latinoamericanas, caracterizadas por tensiones étnicas y relaciones conflictivas entre grupos (derivadas de procesos históricos de subordinación social), el concepto interculturalidad debe ser uno de los ejes transversales de las políticas públicas. En función a esto, “el objetivo de la interculturalidad es lograr que diferentes grupos lleguen a relacionarse y participar juntos en la vida nacional, sin necesidad de abandonar o esconder su origen etnocultural” (Krainer 2012, 30). La Constitución de 1998, de esta forma, evidenció que la interculturalidad<sup>35</sup> es efecto y resultado de las luchas de los

---

<sup>34</sup> Aunque la interculturalidad como un principio del Estado no fuese aún declarada en esta norma, como sí lo hizo años más tarde la Constitución de Montecristi (2008).

<sup>35</sup> Catherine Walsh (2009) explica la interculturalidad desde tres perspectivas distintas. La primera es la *relacional*, que hace referencia al contacto e intercambio entre culturas, el que podría darse en condiciones de igualdad o desigualdad. La segunda perspectiva es la *funcional*, la cual destaca el reconocimiento de la

movimientos sociales-políticos-ancestrales (levantamientos indígenas de 1990 y 1994) y sus demandas de reconocimiento, derechos y transformación social<sup>36</sup>.

La referencia a los intelectuales y artistas como llamados a participar en la elaboración de políticas culturales (Art. 63) denotó, por otra parte, la persistencia de la concepción hegemónica de la cultura como derivada de unas élites instruidas, cuyas prácticas estarían llamadas a marcar el horizonte simbólico del país (Hermida 2009). Persiste así la noción de la cultura como ámbito privilegiado de intelectuales y artistas, donde no participa directamente la ciudadanía (en su conjunto), ni el Estado como responsable de velar por los derechos de sus habitantes.

Por último, queremos destacar que la única referencia a la institucionalidad cultural que realizó la Constitución, estuvo relacionada con la CCE; reconociendo su autonomía económica y administrativa. Puede ser considerada esta como una gran conquista de la CCE, ya que ninguna constitución anterior hacía mención a esta institución, asegurándose de esta forma su estatus y permanencia en el tiempo.

A excepción de la Ley de Exoneración del Impuesto a los espectáculos públicos (Ley No. 89 de 1995), que establecía la exoneración del 100% del Impuesto Único de las entradas de los espectáculos que fuesen organizados por la CCE y otras instituciones<sup>37</sup>, como una medida para incentivar el consumo cultural; no hubo mayor instrumentalización de la política cultural en estos años. Las que habían sido las instituciones principales de la política cultural en el país, tampoco atravesaban buenos momentos.

---

diversidad y diferencia culturales, con metas a la inclusión de la misma al interior de la estructura social establecida. La interculturalidad es “funcional” al sistema existente cuando no toca las causas de la asimetría y desigualdades sociales y culturales, tampoco “cuestiona las reglas del juego”, por eso “es perfectamente compatible con la lógica del modelo neoliberal existente” (Tubino en Walsh, 2009: 3). La tercera perspectiva es la de la interculturalidad crítica, la cual aborda el problema estructural-colonial-racial, donde la diferencia se construye dentro de una estructura y matriz colonial de poder racializado y jerarquizado, con los blancos y “blanqueados” en la cima y los pueblos indígenas y afrodescendientes en los peldaños inferiores.

<sup>36</sup> Aunque también pueda ser vista desde la perspectiva que la relaciona a los diseños globales del poder, el capital y el mercado (Walsh, 2009).

<sup>37</sup> Sociedad Filarmónica, Fundación Sinfónica de Guayaquil, Unión Nacional de Periodistas o Colegios de Periodistas, Sociedad Femenina de Cultura, Instituto Nacional del Niño y la Familia y la Fundación María Gracia de Guayaquil.

El BCE se enfrentó a la primera reducción de las actividades culturales que realizaba, traspasando las funciones de la Gerencia de Difusión Cultural al Ministerio de Educación y Cultura. Además, el Museo y el Centro de Investigación y Cultura se unificaron en la Dirección Cultural Nacional, la cual duró unos pocos años, dividiéndose posteriormente en tres direcciones culturales (Quito, Guayaquil y Cuenca) subordinadas a la Subgerencia General del BCE (Landázuri y Ordoñez, 2010). La Casa de la Cultura, por su parte, parecía no advertir los cambios vertiginosos que se producían y “se mantuvo atada por inercia a las viejas consignas de Carrión, sin entender que se habían vaciado de sentido” (Tinajero, 2010: 38). En estas condiciones se evidenció que el Estado renunciaba a diseñar una política cultural consistente y coherente, abandonando la cultura a las leyes del mercado. Es preciso recordar en este punto, que entre los años 1996 y 2000, en el Ecuador transitaron cinco Presidentes de la República, lo cual garantizó un caos político.

El inicio de los años 2000 no trajo un panorama más alentador que el de la década precedente. Luego de quince años de iniciadas las políticas de ajuste económico, la reducción del Estado, las privatizaciones y la práctica desaparición de las políticas sociales redistributivas; los logros del esquema de desarrollo eran escasos (Ramírez, 2000). La deuda externa ascendía a 14 millones de dólares, cifra que se equiparaba al PIB del país; y por ello, el Estado dedicaba el 40% de su presupuesto al pago de esta deuda, monto que contrastaba con el 13% que destinaba a educación y con el 3% que dedicaba a salud. La inflación superaba el 60% en 1999 mientras la economía se contraía en un 7,3%; el déficit fiscal subió al 5.4% del PIB y la moneda nacional (el sucre) se devaluaba insosteniblemente (agosto/1998: 1 USD = 5000 S/; enero/2000: 1 USD = 25 000 S/).

En este contexto, apenas el 21 de enero del propio año 2000, una gigantesca movilización indígena irrumpió el palacio de Carondelet para terminar con el gobierno de Jamil Mahuad. En ese histórico momento se ondeó por vez primera una wipala<sup>38</sup> de la CONAIE en la sede presidencial, con todo el simbolismo que siempre ha rodeado los grandes acontecimientos del país. No sería esta la única destitución presidencial de la primera mitad de la década. La

---

<sup>38</sup> Wipala (en aimara wiphala: bandera), es una bandera cuadrículada de siete colores utilizada por algunas etnias andinas.

rebelión de los “forajidos” del 20 de abril de 2005, hizo que el presidente Lucio Gutiérrez abordara un helicóptero de las Fuerzas Armadas en los techos del palacio presidencial, siendo declarado a Alfredo Palacio como Presidente de la República en la sede de la CIESPAL, ese mismo día.

En este clima de irregularidad, caos político y economía devastada, parecía que se mantenía la máxima neoliberal sobre la política cultural, que era “no hacer” política cultural. El despertar del interés del Estado por la cultura ocurriría entonces en el año 2006, materializado en la promulgación de otras dos normas jurídicas: la Ley Orgánica de la CCE “Benjamín Carrión” (Ley No. 23) y la Ley de Fomento del Cine Nacional (Ley No. 29).

La aprobación de una nueva ley para la CCE se argumentó en el mandato constitucional de 1998 (Art. 65), que establecía que la institución debía regirse por un estatuto orgánico y una ley especial. El objetivo principal de esta normativa fue desde entonces, “coadyuvar al desarrollo de los derechos culturales y principios programáticos, enmarcados en la política pública cultural del Estado ecuatoriano”, para lo cual dotó a la CCE de funciones amplísimas, relacionadas todas con la concepción de “alta cultura” y el rescate de la identidad nacional. No obstante a ello, en el cuerpo legal, no se estableció ningún tipo de regulación o propuesta sobre cómo cumplir el objetivo señalado, sino que se redujo a regular la estructura organizativa y funcional de la CCE. En la práctica, la Ley Orgánica de la CCE Benjamín Carrión, tan potente como suena, no fue más que un saludo a la bandera<sup>39</sup>.

Por otra parte, la Ley de Fomento del Cine Nacional corrió una suerte favorablemente distinta. Esta norma fue producto de cerca de treinta años de reclamos del sector cinematográfico ecuatoriano, en pos de tener una normativa especial que regulara la producción nacional de cine. Luego de transcurridos todos esos años, el “Colectivo Pro Ley de Cine”, conformado por cineastas y trabajadores de la cultura pertenecientes a la Fundación Cero Latitud, la Corporación Cinememoria, la Asociación de Cineastas del Ecuador (ASOCINE) y la Entidad de Gestión Colectiva de Derechos de Productores Individuales (EGEDA), lograron que se aprobara en enero de 2006 la primera ley de cine del país.

---

<sup>39</sup> Expresión coloquial utilizada en varios países de Latinoamérica para expresar irónicamente que algo no vale o carece de importancia.

Un único objetivo se formuló en esta norma: establecer un régimen de incentivos para estimular las producciones cinematográficas. El mecanismo que instituyó para cumplir con este objetivo fue crear un Fondo de Fomento Cinematográfico (FFC) y una entidad que lo administrara, denominada Consejo Nacional de Cinematografía (CNCINE). Cabe aclarar que el FFC fue el primer fondo concursable que se creó en el país como forma de mecenazgo estatal. Este fondo tiene varias fuentes de financiamiento<sup>40</sup> establecidas por ley, pero hasta ahora solo ha recibido los recursos económicos que les son asignados en el Presupuesto General del Estado.

El CNCINE fue creado bajo la fórmula institucional de: cuerpo colegiado de instituciones públicas con participación de la sociedad civil. Es importante señalar que esta institución, además de ser la administradora del FFC, es el organismo encargado de dictar y ejecutar las políticas de desarrollo cinematográfico en el país; y con esta potestad otorgada, ha excedido la función administrativa antes mencionada, transformándose en una institución referente dentro de la política cultural ecuatoriana por sus resultados cuanti y cualitativos.

En el próximo capítulo realizaremos un análisis de la política cultural en el período 2007 – 2013, partiendo desde la creación del actual Ministerio de Cultura (y Patrimonio) y finalizando con la extinción del Ministerio Coordinador de Cultura y Patrimonio; teniendo como eje central el análisis de los instrumentos de la política, con especial referencia al proceso de elaboración y aprobación (inconcluso) de la Ley Orgánica de Cultura.

---

<sup>40</sup> Art. 10 Ley de Fomento del Cine Nacional.- Las fuentes de financiamiento del Fondo de Fomento Cinematográfico serán: a) Los que provengan del Fondo Nacional de Cultura, con atención a las previsiones de la Codificación de la Ley de Cultura; b) Las donaciones, o transferencias y aportes en dinero que reciba; c) los destinados en el Presupuesto General del Estado; y, d) los aportes provenientes de la cooperación internacional.

## **Capítulo 4**

### **El diseño de la política cultural ecuatoriana (2007-2013)**

#### **4. El diseño de la política cultural ecuatoriana (2007-2013)**

##### **4.1. Análisis del contexto**

El Ecuador para el año 2006 se encontraba en plena crisis del modelo de gobernanza neoliberal y de la partidocracia. Se había generado una coalición de fuerzas, que mediante luchas populares revocaron el mandato de tres presidentes y frenaron el avance de las políticas neoliberales. Esta alianza, como describe Santiago Ortiz (2008), estaba conformada por “grupos populares, núcleos medios urbanos y sectores intelectuales”, convencidos de la necesidad de refundar la república como un verdadero estado de derecho, democrático, soberano y antineoliberal.

En este contexto surge “Alianza PAIS” en 2006, como un movimiento político de signo propio que identificó a Rafael Correa como su candidato a la Presidencia para las elecciones de finales de ese mismo año. Luego de un crecimiento sorprendente en el apoyo electoral de la primera a la segunda vuelta, del 23% al 57%, Correa fue elegido como Presidente de la República.

El *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*, destacó el interés político por la cultura desde dos ópticas distintas e interrelacionadas: la necesidad de la revalorización de la historia y la memoria social; y el rescate de la identidad desde el ejercicio del principio de diversidad cultural (PAIS 2006). Sin embargo, ya en el cuerpo del documento, los lineamientos sobre los cuales debería diseñarse la política cultural se ubicaron (y diluyeron) en lo correspondiente a la “Revolución educativa y de salud”. La cultura transversalizó los cinco ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador pero no tuvo la suficiente importancia para que el programa de gobierno lo proyectara como un eje propio.

No obstante a ello, el 15 de enero de 2007, mismo día en el que tomó posesión del cargo el Presidente Rafael Correa, se firmó el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2007. En esta norma se dispuso la creación del Ministerio de Cultura como un organismo de la administración

pública, independiente del Ministerio de Educación y; se declaró al desarrollo cultural como una política de Estado. El hecho de presentar estas medidas en un momento tan temprano del mandato presidencial, vislumbraba importantes cambios en la política cultural del país, generando expectativas a un sector históricamente relegado.

Hasta ese momento la cultura no había jugado un papel articulador en la vida socio-política del país; lo que sumado al profundo sesgo racista de la sociedad ecuatoriana (que a pesar de haber sido enfrentado por disímiles procesos democratizadores, había logrado contaminar al Estado con una tendencia etnocrática blanco-mestiza) llegó a producir incalculables pérdidas y la desvalorización del patrimonio cultural material e inmaterial, sobre todo en los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

El limitado conocimiento sobre estos distintos colectivos, así como la falta de comprensión sobre las desigualdades económicas, sociales y culturales generadas por los procesos de colonización, no habían permitido que el Estado diseñara una política que promoviera las relaciones interculturales (PNBV 2009), ni que garantizara el ejercicio de los derechos culturales reconocidos en los diferentes instrumentos internacionales.

A pesar de que para inicios de los años ochenta ya en América Latina se había entendido el vínculo irrevocable entre cultura y desarrollo (MONDIACULT 1982); en el Ecuador, la cultura no había formado parte de los planes de desarrollo formulados por el Estado y obviamente, tampoco había constituido un eje transversal de las políticas públicas. Tras algunos intentos fallidos de organización institucional, el sector cultural estaba sumergido en una especie de caos, comandado por instituciones con fuertes intereses corporativos y clientelares que imposibilitaban el desarrollo de una estrategia integrada para el beneficio del conjunto de la sociedad.

Esta situación, en su integralidad, generó un “agudo proceso de empobrecimiento de la riqueza cultural de la sociedad ecuatoriana” (PNBV 2009, 299), que se manifestó en la disminución de las condiciones de vida de la sociedad, particularmente de los pueblos y nacionalidades y los grupos de atención prioritaria; elevados índices de analfabetismo y pérdida de lenguas ancestrales como parte del patrimonio inmaterial; debilitamiento de la

identidad social ecuatoriana consecuencia de la poca relevancia de las identidades culturales que la componen y; aumento de la discriminación, la exclusión y el abandono de comunidades y personas no pertenecientes a formas culturales hegemónicas.

En concordancia con este escenario desfavorable, tanto en el sector cultural como en el resto de los sectores sociales, emergió la necesidad de recuperar el rol central del Estado en la planificación, rectoría y regulación de los principales ámbitos de desarrollo del país. Para ello, el nuevo régimen de desarrollo (el “buen vivir”), al igual que la política cultural, tendría que necesariamente priorizar acciones mediante un plan institucional acorde a los antecedentes históricos y la diversidad étnica del país.

En el período que analizamos la política cultural (2007-2013), fueron divulgados dos Planes Nacionales de Desarrollo: el primero, denominado “Planificación para la Revolución Ciudadana (2007-2010)” y; el segundo, “Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)”. Es pertinente anotar que el segundo no representó un “nuevo” instrumento, sino que más bien, fue una actualización del primero ya que no realizó cambios significativos, al menos no en lo correspondiente al Objetivo 8: “Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad” (PPRC 2007; PNBV 2009). La importancia de estos planes radicaba (y aún lo hace con el actual PNBV 2013), en ser el instrumento al cual debían sujetarse obligatoriamente las políticas del sector público; es decir, el recién creado Ministerio de Cultura, nació con el deber de cumplir necesariamente con todo lo establecido en el mencionado Objetivo 8 del PND.

Al no existir, aún en ese momento, un instrumento normativo que guiara las políticas del proyecto de la Revolución Ciudadana, ya que la Constitución de Montecristi se aprobó en septiembre de 2008, el PND se consagró como el documento político más importante del gobierno. El PND inspiró a su vez, una ola planificadora en las instituciones públicas que alcanzó al Ministerio de Cultura, el cual, bajo la dirección de Antonio Preciado Bedoya<sup>1</sup>, elaboró el “*Plan Nacional de Cultura del Ecuador: un camino hacia la revolución ciudadana desde la cultura (2007-2017)*”. Este fue un documento experimental que no pasó de una versión preliminar; no obstante, recogía las más relevantes demandas históricas, enriquecidas

---

<sup>1</sup> Conocido como el poeta de la negritud, Antonio Preciado, fue el primer Ministro de Cultura del Ecuador.

con aportes de investigaciones antropológicas y la experticia de consultores extranjeros de la red de la UNESCO.

El objetivo de este capítulo es analizar el diseño de la política cultural ecuatoriana en función de explicar el fallo de esta política en el período 2007-2013. Para lograr el cumplimiento del mismo, utilizaremos el método de análisis formulado por Christopher Hood conocido por sus siglas NATO (Anexo 2), el cual complementaremos con un análisis realizado desde la metodología de *Process Tracing*, en la variante *theory testing* planteada por Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen (Anexo 1).

## **4.2. Análisis a partir de los instrumentos**

### **4.2.1. Información**

En un país con poca tradición de política cultural producto de una desatención histórica por parte del Estado al sector de la cultura, es lógico que no se encuentre un amplio inventario de instrumentos de información. A esta situación se enfrentó el nuevo Ministerio de Cultura en 2007, con la perspectiva filosófica de aprender haciendo.

De esta forma se elaboró el mencionado “*Plan Nacional de Cultura del Ecuador... (2007-2017)*”, como una de las primeras acciones estratégicas de la institución, el cual tenía el objetivo de trazar las líneas de la política hasta el año 2017; algo demasiado ambicioso a nuestro juicio para un organismo de reciente creación. Para la redacción de este instrumento, el Ministerio convocó en los meses de mayo y junio de 2007 al “Diálogo para el Plan Nacional de Cultura” como una forma participativa<sup>2</sup> de conocer las necesidades de la sociedad entorno a la cultura, y que a su vez, sería uno de sus principales insumos.

En el Plan se identificaron los principales aspectos que debería contemplar la política cultural: (1) realizar el diseño de la política a partir del enfoque de derechos culturales; (2) integrar una concepción amplia de la cultura y de “lo cultural” como eje de las relaciones entre los sujetos

---

<sup>2</sup> Para ello se convocó a creadores, artistas, promotores y gestores culturales, así como cualquier ciudadano interesado, a que mediante una página web creada al efecto o por otros medios, expresaran sus opiniones sobre política cultural.

culturales; (3) entender la interculturalidad como un enfoque esencial de las políticas públicas; (4) ampliar el enfoque etnicista de la diversidad cultural de forma que abarque otros grupos e individualidades e; (6) incorporar los conceptos de equidad y participación como ejes estratégicos de la política.

Se trataba de “proponer una visión, una utopía realizable a futuro, que orient[ara] los proyectos y las nuevas líneas de acción por parte del conjunto de la ciudadanía y de los actores culturales del país” (Ministerio de Cultura 2007, 6). Se fundó así la convicción de que la política cultural no debía imponerse desde arriba (*top-down*), sino que era un proceso de construcción colectiva flexible y sujeta siempre a ajustes o transformaciones. Por ello, el Plan se propuso orientar los debates y las decisiones de la Asamblea Constituyente en materia de cultura, lo cual, como más adelante explicaremos, no llegó a suceder.

En este documento se identificaron también los cinco ejes que “ordenarían” la política cultural, los cuales eran a su vez los objetivos de política que se formularon en ese momento fundacional del Ministerio: (Eje 1) crear una nueva institucionalidad para la construcción de la ciudadanía cultural; (Eje 2) revalorizar la memoria (social) y fortalecer la identidad nacional mediante el rescate del patrimonio cultural; (Eje 3) incentivar y promocionar la creación cultural; (Eje 4) promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país procurando un real ejercicio de los derechos culturales y; (Eje 5) fortalecer e incentivar la participación social en la construcción de la ciudadanía cultural.

Posteriormente, con una nueva Constitución y un nuevo equipo de dirección, el Ministerio de Cultura elaboró un informe denominado “*Cien días por la Cultura*”, el cual contenía la sistematización de las propuestas realizadas en dos estrategias de consulta ciudadana: los Congresos de las Artes<sup>3</sup> y los Encuentros Regionales<sup>4</sup>. El propósito de estos eventos fue el de “establecer los vínculos entre la ciudadanía y su gobierno, entre las instituciones de cultura,

---

<sup>3</sup> En distintas locaciones de las ciudades de Quito y Guayaquil, el Ministerio de Cultura organizó ocho Congresos de las distintas manifestaciones artísticas: música, danza, teatro, artes plásticas y visuales, cine y audiovisual, artes populares y fotografía.

<sup>4</sup> Posterior a los Congresos de las Artes, el mismo organismo convocó a encuentros en nueve ciudades de las distintas regiones del país: Ambato, Ibarra, Quito, Babahoyo, Guayaquil, Cuenca, Loja, Tena y Montecristi.

públicas y privadas, [con] el fin de establecer el hilo conductor del Sistema Nacional de Cultura” (Ministerio de Cultura 2009a).

Este informe estaba compuesto por dos documentos: uno denominado precisamente “*Cien días por la Cultura*” y el segundo llamado “*Cien conquistas ciudadanas*”<sup>5</sup>. El primero de estos documentos consistió en un resumen de actividades donde, sin mucho nivel de detalle, se destacaban los elementos más relevantes de cada encuentro regional (de los Congresos de las Artes se hizo un único y breve resumen al inicio); y el segundo fue la sistematización de las propuestas e iniciativas vertidas en cada evento.

En ambos, la idea central giraba en torno a la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Cultura, como una norma que fuese capaz de cambiar la institucionalidad cultural del país y garantizara el ejercicio de los derechos culturales refrendados en la recién aprobada Constitución de Montecristi (2008). No era gratuita ni mera coincidencia la centralidad otorgada a la aprobación de una nueva normativa, ya que la disposición transitoria primera de la Constitución ordenaba que en el plazo máximo de trescientos sesenta y cinco días se aprobaran “las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte” (Asamblea Nacional 2008, 197). Esto hizo que el objetivo principal de la política cultural en ese momento fuese aprobar la ley<sup>6</sup>; la preferencia de implementación de la política mediante el sistema legal sustentado incluso por un mandato constitucional, da cuenta del modo de gobernanza legal establecido en el Ecuador.

Regresando al informe, el primer elemento destacable estuvo en la posibilidad de participación ciudadana que ofreció el Ministerio para la elaboración de la ley. Si bien es cierto que en términos de porcentajes de población 2500 personas no son representativas, “nunca antes, tantas personas [habían] sido convocadas a tratar la cultura como un asunto de Estado” (Ministerio de Cultura 2009b). El contenido de este informe quedó dividido en diez partes: institucionalidad, espacio público, recursos, participación social, educación, derechos

---

<sup>5</sup> La marcada insistencia con el número “100” fue un elemento simbólico al ser el año 2009, el año del bicentenario del inicio de las gestas independentistas de la República del Ecuador.

<sup>6</sup> En entrevista realizada en agosto de 2015 al entonces Ministro de Cultura, Ramiro Noriega, este admitió que “el objetivo de la política cultural del 2008 y 2009 era hacer la Ley de Cultura; ese era el derecho que nos habíamos ganado los ecuatorianos y en ello consagramos todas nuestras fortalezas”.

laborales, descentralización, auspicios y fomento, memoria social y patrimonio y derechos culturales. Estas partes representaban los elementos que se habían incluido en la propuesta de ley que se presentaría a la Asamblea Nacional y consecuentemente los objetivos de política que tratarían de cumplirse una vez aprobada la norma por el órgano legislativo.

En cuanto a la institucionalidad, quedó evidenciada la necesidad de estructurar el Sistema Nacional de Cultura (SNC) establecido en la Constitución de 2008, mediante el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Cultura y la modificación, fusión, creación o supresión de algunas instituciones culturales. En el análisis de los instrumentos de organización ampliaremos todo lo relativo al SNC, no obstante, es importante señalar que desde este momento se propuso que la CCE se subordinara al Ministerio de Cultura y las áreas culturales del BCE, en especial los museos y sus colecciones, fueran transferidas al mismo organismo de la administración central.

Respecto al espacio público, se planteó su democratización como un ámbito de deliberación y cohesión social. De igual manera, se proyectó la necesidad de viabilizar el acceso equitativo de personas naturales y jurídicas no estatales a subvenciones, apoyos y estímulos mediante concursos públicos transparentes y debidamente reglamentados. Era imprescindible entonces diseñar un sistema efectivo de rendición de cuentas y control social que permitiera una adecuada evaluación de las acciones que se ejecutaran. Por otra parte, la política se proponía fomentar la enseñanza de profesiones artísticas y otros oficios relacionados con la cultura, así como lograr introducir contenidos relativos al ejercicio de los derechos culturales en la malla curricular de la educación general básica.

Otra deuda histórica de la política cultural en el Ecuador ha sido establecer una regulación especial de los derechos laborales de los creadores, productores, promotores y demás trabajadores de la cultura, en correspondencia con las características del tipo de trabajo que realizan. Por ello, en el documento se apuntó la necesidad de que estos sujetos de derecho tuviesen igual acceso al seguro social y a un régimen de contratación laboral que atendiera las particularidades y especificidades propias del sector.

Se había identificado además la emergencia de aumentar la producción cultural como medida para incentivar el consumo de lo nacional y frenar así la llamada norteamericanización o macdonalización cultural. En función a esto se establecerían distintos programas de estímulo e incentivo tales como becas, premios, concursos, cuotas de pantalla, créditos, exoneración del IVA, entre otros. Se formuló así como tarea política imprescindible: dinamizar las industrias culturales.

La protección de la memoria social y el patrimonio, por otra parte, fue una de las apuestas más fuertes del Ministerio de Cultura desde sus inicios. El concepto de memoria social, acuñado por Niklas Luhmann, penetró en la nueva institución gubernamental; y era evidente, si la cultura constituye la memoria del sistema social (Luhmann 1997), entonces le correspondía al Ministerio encargarse de ella. El organismo en su informe entendió a la memoria social como “las interpretaciones, resignificaciones y representaciones que hacen las personas, colectivos, pueblos y nacionalidades de su vida presente y futura a partir de su experiencia histórica y cultural” (Ministerio de Cultura 2009a, 77). Más allá de esta definición teórica, no se precisó en aquel momento la utilidad de este nuevo concepto y su materialización en términos prácticos. Además, se establecieron principios regulatorios del patrimonio cultural, referidos básicamente a la parte material del patrimonio. Todo esto da a entender que no había mucha claridad entre lo que era la memoria social y sus diferencias con el patrimonio cultural material e inmaterial.

Por último, en este informe, al igual que en el Plan Nacional de Cultura (2007-2017), se evidenció que el enfoque de derechos debía orientar la política cultural. En el documento quedaron explícitamente reconocidos, en correspondencia, los derechos de libertad de creación, de ejercicio de actividades culturales y artísticas, de acceso a bienes y servicios culturales diversos en el espacio público y el derecho de las personas a construir, mantener y conocer su memoria social, patrimonio e identidad cultural. La nueva Ley de Cultura tendría la misión constitucional de establecer los mecanismos que garantizaran el ejercicio de todos estos derechos orientadores de la política.

Luego de este informe, fue aprobada y divulgada la actualización del PND denominada “Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)”. En el PNBV según el artículo 280 de la

Constitución de 2008 es el instrumento al cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, es decir, en él se establecen los lineamientos, estrategias y metas generales que debe alcanzar cada política pública. Para ello el PNBV fijó doce objetivos, correspondiendo el No. 8 a la política cultural, llamado: “Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”.

Los cinco lineamientos que se plantearon en este instrumento respecto a la política cultural fueron: (1) apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural bajo los principios del Buen Vivir; (2) disminuir las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso a los diversos bienes y expresiones culturales; (3) fortalecer la identidad ecuatoriana mediante el impulso al conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador; (4) apoyar procesos de creación cultural de individuos, grupos y comunidades y; (5) promover la preservación, valoración, fortalecimiento y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país (PNBV 2009, 300-301). Además se establecieron como dos únicas metas aumentar hasta el 80% la población indígena que habla alguna lengua nativa y aumentar en un 30% los bienes patrimoniales a los que tienen acceso la ciudadanía.

Al formular objetivos sin metas (las dos metas solo responden a los objetivos 1 y 2), el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los primeros se hace prácticamente imposible; convirtiéndose prácticamente en elementos discursivos o utopías irrealizables.

“Políticas para una Revolución Cultural”, por otra parte, fue la denominación que recibió el documento de trabajo expedido bajo la dirección ministerial de Erika Sylva en el año 2011. El propósito de este nuevo instrumento era establecer el marco conceptual y filosófico bajo el cual se ejecutaría la política cultural del país y sentar las bases para fortalecer institucionalmente al Ministerio de Cultura como rector de la política.

Con estos fines se establecieron cuatro ejes programáticos: descolonización, derechos culturales, emprendimientos culturales y nueva identidad; los que buscaban articular consistente y coherentemente los programas, proyectos y estrategias impulsadas por el Ministerio. Complementariamente se formularon cuatro ejes transversales que debían

sustentar la acción pública a favor del desarrollo cultural del país: interculturalidad, fortalecimiento institucional, equidad integral y posicionamiento internacional de las culturas del Ecuador (Ministerio de Cultura 2011).

El documento denotaba así, una excesiva complejidad en el diseño de la política. La idea de combinar “ejes programáticos” con “ejes transversales” para delimitar políticas (estrategias) dentro de la política, pareciera ininteligible. A ello se le añade que el documento más que un instrumento de trabajo pareciera ser un marco teórico sobre la cultura y la política cultural, donde se exponían teorías y se combinan autores con diferentes bases filosóficas que difícilmente dialogan entre sí; tales como, Aníbal Quijano (colonialidad del poder) y George Yúdice (industrias y emprendimientos culturales). Por otra parte, en el documento de manera ambiciosa se listaron una gran cantidad de objetivos y estrategias, sin hacer mención a los medios para cumplir con estos; es decir, se delimitó que es lo que se quería lograr con la política, pero no se explica cómo ni con qué recursos se iban a alcanzar estos objetivos. Pero, sin lugar a dudas, lo más interesante de este documento es que abandona la centralidad otorgada por la anterior administración a la aprobación de la Ley de Cultura, de hecho, no es mencionada ni una sola vez en toda la extensión del mismo. Esto evidencia un rompimiento con la continuidad de la política y la desatención al mandato constitucional.

Estos elementos comienzan a dar cuenta de un problema en el diseño de la política cultural que contribuía a anticipar el fallo de la misma.

#### **4.2.2. Organización**

La Constitución de 2008 estableció el Sistema Nacional de Cultura (SNC). El mismo, en virtud de los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 377 y 378, estaría integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que recibieran fondos públicos, así como por las personas y colectivos que voluntariamente se vincularan a este (Asamblea Nacional 2008). No obstante, como es evidente, el texto constitucional solo reconocía el sistema, el tipo de instituciones que lo conformarían y sus objetivos generales; para instrumentalizarlo era necesaria una disposición legal de inferior jerarquía, que necesariamente debía ser la Ley de Cultura.

El diseño del SNC se constituyó de esta forma en una de las grandes tareas del Ministerio, el cual, como institución rectora de la política debía procurar la organización de prácticas e instituciones culturales históricas. En dos presentaciones<sup>7</sup> que las autoridades del propio organismo realizaran al Presidente de la República en 2009 y 2011, se calificó la situación institucional del sector cultural como un caos; conformado por más de una veintena de instituciones que recibían recursos del Estado por distintas vías, administrándolos prácticamente a libre albedrío, sin ningún criterio coherente de política cultural (Véase Anexo 2). Entre estas instituciones cabe destacar por su importancia al Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, las áreas culturales del BCE y por supuesto el propio Ministerio de Cultura.

Apenas un mes después de creado el Ministerio de Cultura, se dispuso mediante Decreto Ejecutivo No. 117-A de 15 de febrero de 2007, la creación del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), con la misión de concertar las políticas y acciones que adoptaran los ministerios sectoriales en su área de trabajo (entre ellos el Ministerio de Cultura), y evaluar su desempeño. Esto no debería suponer un problema para la organización del SNC ya que la creación de ministerios coordinadores era un ejercicio de organización institucional que estaba practicando el gobierno en todos los sectores. Sin embargo, el 13 de octubre de 2007 ocurrió el robo de la “Custodia de Riobamba”, una de las piezas más importantes del conjunto de bienes culturales del Ecuador. Este singular hecho provocó que el Presidente de la República, a solicitud del ministro Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural<sup>8</sup>, estableciera el estado de emergencia en el sector del Patrimonio Cultural mediante Decreto 816 de 21 de diciembre de 2007.

En este instrumento jurídico se estableció que los recursos financieros que demandara la emergencia serían cubiertos por el fondo de ahorro y contingencias del país y a su vez se facultaba al MCPNC a “preparar el detalle” de los proyectos para superar la emergencia. Con

---

<sup>7</sup> Las presentaciones fueron realizadas en el mes de septiembre de 2009 y en el mes de marzo de 2011.

<sup>8</sup> La solicitud fue realizada el 29 de octubre de 2007 por el entonces ministro Juan Martínez, antropólogo quiteño doctorado en Brasil. Sin embargo el Decreto 816 fue firmado por la Ministra Doris Solíz, quien tomó posesión del cargo el 15 de noviembre del mismo año, apenas un mes después del robo de la “Custodia de Riobamba”, por lo cual no es difícil asociar la salida del ministro Martínez con el hecho delictivo.

ello, se estaba dotando al MCPNC de una gran cantidad de recursos, extra a los establecidos en su presupuesto anual y además se le otorgaba fuerza de entidad ejecutora, lo cual no es una facultad natural de los ministerios coordinadores. Se declaró además que el INPC no contaba ni con los mecanismos jurídicos, ni con los recursos financieros para cumplir con la función de custodiar el patrimonio, por lo cual, el Instituto pasó a ser el brazo ejecutor del MCPNC, cuando debía ser una institución subordinada al Ministerio de Cultura en función a la lógica del SNC. De esta forma se iniciaron los conflictos de competencia entre ambos ministerios.

La fortaleza que adquirió el MCPNC con la aprobación de este Decreto, se puede observar en la inmensa diferencia entre los montos de inversión ejecutados en los años 2007 y 2008 por esta institución. En el 2007 la inversión realizada en patrimonio fue de 28,32 millones de USD, mientras que en el año 2008 fue de 176,05 millones de USD<sup>9</sup>, es decir 147,73 millones más en el año siguiente a la aprobación del Decreto Ejecutivo 816. Por otra parte, el Ministerio de Cultura destinó en el mismo año 2008, un monto de inversión ascendente a 3.5 millones de dólares en el rubro de “memoria y patrimonio”<sup>10</sup>, lo cual representaba una diferencia enorme respecto a su ministerio coordinador. Estos datos solo son referenciales para dar cuenta de la diferencia entre las agencias estatales encargadas de la política cultural; en el apartado siguiente será analizado con más detalle todo lo relativo a los instrumentos del tesoro.

Con las nuevas facultades y recursos disponibles, el MCPNC se encargó de las acciones respecto al patrimonio cultural material del país, como si no estuviesen contempladas en la política cultural, o como si existiese una política de patrimonio ajena a la política cultural. Esta situación repercutió negativamente en el nivel organizativo debido a que el Ministerio de Cultura al diseñar el SNC no debía interferir en las decisiones que estaba tomando el MCPNC respecto al patrimonio cultural<sup>11</sup>; cuando precisamente, como mencionamos arriba, uno de los objetivos fundamentales de la política era el relacionado con la memoria y el patrimonio. De

---

<sup>9</sup> Datos consultados en Enlace Ciudadano Nro. 309 [https://www.youtube.com/watch?v=X\\_HGfkc0n1c](https://www.youtube.com/watch?v=X_HGfkc0n1c) (42:32).

<sup>10</sup> Presentación del estado del Ministerio de Cultura realizada por el ministro Ramiro Noriega al Presidente Rafael Correa.

<sup>11</sup> En entrevista realizada al ex viceministro Francisco Salazar (2008-2009) en el mes de abril de 2015, este explicaba que se habían dado acuerdos entre los ministros (coordinador y de cultura) para que no se “tocara” la actividad del patrimonio cultural en el SNC.

esta forma, el MCPNC quedaba como una entidad supraministerial que realizaba acciones mediante una entidad (INPC) del SNC sin interferencias de la entidad rectora<sup>12</sup> del propio sistema. No obstante, el Ministerio de Cultura en la propuesta de ley que presentó a la Asamblea Nacional en 2009 propuso un diseño de SNC que contenía las funciones de las instituciones responsables del patrimonio cultural y una regulación extensa y detallada de esta actividad; todo lo cual aumentó los conflictos entre ambos ministerios, constituyendo una de las causas por las cuales no fue aprobada la mencionada Ley de Cultura.

La CCE por su parte, era otra de las instituciones que complejizaba la configuración del SNC. En ese momento la institución contaba, gracias a una ley de reciente aprobación, con autonomía económica y administrativa, recibiendo sus recursos directamente de una partida del presupuesto general del Estado. Además, su Presidente era elegido, de entre un grupo de intelectuales encumbrados, por los presidentes de los veintitrés núcleos provinciales de la propia institución; con formas no siempre democráticas que atendían a intereses de tipo clientelar. Con todo esto, era evidente que la entidad no estuviese interesada, ni dispuesta a perder la libertad ganada, para pasar a formar parte de un organismo burocrático de la función ejecutiva (Ministerio de Cultura), dirigido por “nuevos intelectuales” provenientes de la academia<sup>13</sup>.

En el diseño del SNC formulado por el Ministerio de Cultura, la CCE pasaría a subordinarse a la agencia gubernamental y con ello, a cumplir con sus directrices y estrategias en cuanto a la política cultural; encaminada sobre todo a reducir la diferenciación inequitativa de la distribución de los recursos y de las actividades culturales que existía entre la matriz en Quito y los núcleos provinciales (Anexo 3). No podía ser de otra forma si se pretendía organizar efectivamente el sistema, ya que la CCE era una institución desconcentrada que tenía núcleos en las 24 provincias del país, y que por ello, además de por su autonomía, formulaba e implementaba acciones culturales que no tenían por qué responder a la política cultural. Al

---

<sup>12</sup> El Decreto Ejecutivo 985 de 2011 dispuso expresamente en su artículo 2, que la entidad rectora del SNC era el Ministerio de Cultura.

<sup>13</sup> Se hace referencia aquí a Ramiro Noriega (2009-2010) quien fuera profesor en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y había realizado estudios en Francia, y a Erika Silva (2010-2013) investigadora y profesora de la PUCE y de la sede de FLACSO en Ecuador, los cuales no pertenecían a la *elite* intelectual de la CCE.

estar regulada la organización y funcionamiento de la CCE mediante una ley orgánica, era necesario que una norma de igual o mayor jerarquía la modificase o derogase para poder incluir a esta entidad dentro del SNC<sup>14</sup>. Sin esta norma, la CCE continuaba siendo una institución, que aun siendo financiada por el Estado, no estaba en la obligación de atender a la política cultural diseñada por el Ministerio de Cultura.

Por otra parte, el BCE debido a su nivel de desconcentración y la cantidad de bienes que administraba, se constituía como una institución central en el nuevo diseño de política cultural. Las áreas culturales de esta entidad estaban conformadas por catorce museos, diez fondos documentales y archivos, trece reservas arqueológicas y once bibliotecas, que atesoraban los bienes que detallamos a continuación:

Cuadro 3. Bienes culturales del BCE antes de traspaso a Ministerio de Cultura

<b>Tipo de bienes</b>	<b>Cantidad</b>
Fondo arqueológico	111.067
Fondo etnográfico	8.457
Fondo de arte (colonial, republicano y contemporáneo)	14.860
Fondo Filatélico	11.915
Fondo Numismático	13.755
Documentos (manuscritos, fotografías, mapas, partituras, videos, etc.)	2'114.795
Libros y revistas	360.560
<b>TOTAL</b>	<b>2'635.229</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (2008)

Sin dudas, la entidad monetaria se encontraba en posesión del mayor conjunto de bienes culturales del país y contaba con una larga tradición de gestión cultural, sobre todo bibliotecológica y museográfica. Esta gestión, realizada descoordinadamente desde las tres ciudades más importantes del país (Quito, Guayaquil y Cuenca), era excluyente e inequitativa;

<sup>14</sup> Sin embargo, la CCE venía de perder una batalla crucial en la Asamblea Constituyente: el reconocimiento de autonomía institucional otorgado por la Constitución de 1998 no fue renovado en la de Montecristi; por lo que el último recurso era concentrar todas sus fuerzas en bloquear cualquier propuesta de ley que pretendiera derogar la Ley Orgánica de la Casa de la Cultura.

favoreciendo sobre todo a la región del litoral y estando totalmente ausente en la región amazónica (Anexo 4).

Mas, por una parte, el BCE no era una institución cultural *per se*, por lo que no podía integrarse al SNC, como si debía hacerlo la CCE; y por otra, tampoco podía continuar administrando la cantidad de instituciones y bienes culturales que tenía a su cargo, porque sería otra institución pública que implementaría acciones culturales fuera de la política del Ministerio de Cultura.

La solución estaba en traspasar las áreas culturales del BCE y los bienes que administraba a la agencia gubernamental de cultura para lo cual se aprobó en septiembre de 2009, la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. En esta norma se dispuso el traslado del patrimonio cultural custodiado por el BCE al Ministerio de Cultura, con excepción del Museo Numismático y la Biblioteca Económica. Este traspaso fue programado escalonadamente, y aún a la fecha no ha terminado. No obstante, este fue uno de los resultados más importantes que alcanzó la política cultural en el período que analizamos.

Por último, el Ministerio de Cultura, como hemos explicado en distintos momentos, fue creado en enero de 2007 con el objetivo de rectorar la política de desarrollo cultural y el Sistema Nacional de Cultura (SNC). Una de las características que ha marcado a la política mencionada desde sus inicios, ha sido la inestabilidad en la máxima dirección de esta institución. En el período que analizamos (6 años de 2007 - 2013) la entidad estuvo dirigida por cuatro ministros, lo que representa un promedio de rotación en el puesto de uno y medio año. Las personas que estuvieron encargadas del puesto fueron: Antonio Preciado (15 de enero de 2007 – 20 de febrero de 2008); Galo Mora (20 de febrero de 2008 – 15 de enero de 2009); Ramiro Noriega (15 de enero de 2009 – 22 de abril de 2010) y; Erika Silva (22 de abril de 2010 – 8 de mayo de 2013).

Si bien es cierto que la alta rotación de ministros ha sido una particularidad del proyecto político de la Revolución Ciudadana<sup>15</sup>, tal vez sea el Ministerio de Cultura una de las instituciones a las cuales esto más ha afectado esto en todos los niveles, incluido el organizativo. El problema se fundamenta básicamente en que cada ministro que ocupó el cargo traía sus propias ideas sobre lo que debía ser la política cultural, sus objetivos y metas, así como la organización del SNC.

Antonio Preciado Bedoya, fue el primer Ministro de Cultura del Ecuador designado por el presidente Rafael Correa. Preciado era un reconocido intelectual y poeta afroecuatoriano, que había ocupado cargos en la CCE y en el BCE, además de ejercer el cargo de Embajador del Ecuador ante la UNESCO (2002-2003); estas condiciones lo hicieron el candidato ideal para un país que se declaraba diverso e intercultural. Le correspondía a esta administración estructurar al nuevo organismo estatal, lo cual fue un proceso demorado y complicado por los trámites que exigía la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), la cual aprobaba el esquema de organización institucional que prevaleció para el Ministerio de Cultura<sup>16</sup>.

En estos primeros momentos no se daban aún las complejidades en cuanto a la subordinación de la CCE al Ministerio de Cultura, ya que, por una parte no había sido aprobada la Constitución de 2008 que establecía el SNC; y por la otra, Preciado, como miembro reconocido de esta institución, estaba lejos de considerar que la CCE debía perder su autonomía, sino que más bien convenía a la política cultural que se implementara a través de sus núcleos<sup>17</sup> por todo el país. Por estas razones, en el “Plan Nacional de Cultura (2007-2017)” no existió ningún pronunciamiento respecto a la organización. El trabajo realizado fue mayormente de diagnóstico de la situación cultural del país, de mecenazgo cultural a través de

---

<sup>15</sup> Otras agencias gubernamentales tales como el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por solo mencionar algunos ejemplos, también tuvieron 4 ministros o más en este período.

<sup>16</sup> Informe de Gestión del ministro Antonio Preciado publicado en enero de 2008. [https://downloads.arqueo-ecuadoriana.ec/ayhpwxgv/noticias/publicaciones/MinCultura\\_InformeGestion2008-AntonioPreciado.pdf](https://downloads.arqueo-ecuadoriana.ec/ayhpwxgv/noticias/publicaciones/MinCultura_InformeGestion2008-AntonioPreciado.pdf)

<sup>17</sup> Lo cual era un modelo similar al implementado por la política cultural de la Revolución Cubana a lo largo de su historia.

fondos concursables y de la organización formal establecida en ese momento para las instituciones públicas.

A Preciado lo sustituyó Galo Mora Witt, antropólogo, músico y director del grupo “Pueblo Nuevo”, reconocido en el ámbito de la canción protesta latinoamericana. Mora había sido Asesor de la Presidencia de la CCE (1996-2004) antes de 2007 y con el triunfo electoral de Rafael Correa, fue designado Director de Discursos y Asesor de Cultura del Presidente de la República (2007-2008). En cuanto a producción de información, esta administración puede ser considerada como un período oscuro, ya que no se produjo documentación relevante en función del análisis de la política. No obstante, en el Informe de Gestión<sup>18</sup> presentado por el ministro en el mes de septiembre de 2008, este explicaba que la institución se encontraba trabajando en una propuesta de diseño para el SNC, cuya estructuración era “paralela a la elaboración de una nueva Ley de Cultura” (Ministerio de Cultura 2008, 2).

Galo Mora presentó su renuncia en el mes de enero de 2009, siendo sustituido por Ramiro Noriega, quién hasta ese momento había ejercido como viceministro de la propia institución. Noriega era licenciado en Literatura General y Comparada y diplomado en Estudios Avanzados de la misma materia por la Universidad París 3, *Sorbonne Nouvelle*, en Francia. Durante los años 1989 a 2007 había sido profesor de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ) donde conoció a Rafael Correa, quién también ejercía como docente de la institución (1993-2005). Es el propio Presidente Correa quién posesiona a Ramiro Noriega como viceministro de cultura en el Palacio de Carondelet, lo cual constituía un hecho singular ya que a los viceministros no se les otorgaba ese protocolo y por supuesto generó algunas molestias en el círculo del gabinete ministerial.

El encargo principal del Presidente para el nuevo viceministro era trabajar en organizar y fortalecer la institucionalidad del sector cultural. Por ello, una de las primeras acciones fue entregar a la Asamblea Constituyente un documento estructurado y sustancioso sobre lo que debía regularse en términos de cultura en la Constitución. En ese documento se analizaba la idea de autonomía de las instituciones culturales, ya que algunas gozaban de ella (CCE), pero

---

<sup>18</sup> Véase [https://downloads.arqueo-ecuatoriana.ec/ayhpwxgv/noticias/publicaciones/MinCultura\\_InformeGestion2008-GaloMora.pdf](https://downloads.arqueo-ecuatoriana.ec/ayhpwxgv/noticias/publicaciones/MinCultura_InformeGestion2008-GaloMora.pdf)

no en el sentido de libertad de pensamiento, ni de la libertad de la democracia radical, sino en la libertad de funcionar en base a intereses gremiales y económicos.

Al posicionarse como ministro, Noriega continuó trabajando en el diseño del SNC, percatándose de la urgencia de aprobar una Ley de Cultura que formalizara este diseño y viabilizara su aplicación; urgencia dada porque a dos años de haberse creado el Ministerio aún no se había podido organizar la institucionalidad cultural y porque se acercaba el término que la Constitución había puesto para la aprobación de la Ley.

El diseño del SNC propuesto en esta administración se estructuraba en dos subsistemas rectorados y regulados por un único organismo (Anexo 5). El primer subsistema lo llamaron de Creación y Circulación y estaba compuesto por el Instituto Nacional del Audiovisual (el cual reemplazaría al CNCINE), el Instituto Nacional de las Artes y la Casa de la Cultura Ecuatoriana<sup>19</sup>. El otro subsistema, de la Memoria y el Patrimonio lo conformarían el Instituto Nacional de la Investigación de la Memoria Social y el Patrimonio (sustituyendo al INPC), el Instituto Nacional de Museos, Sitios y Espacios Patrimoniales (conformado a partir de las direcciones culturales del BCE) y el Instituto Nacional de Bibliotecas y Archivos (gestionando la Biblioteca Nacional y el Sistema Nacional de Archivos). Como institución rectora y articuladora estaría el Ministerio de Cultura organizado en tres subsecretarías: la Subsecretaría de Fomento a la Creación que se encargaría del Subsistema de Creación y Circulación; la Subsecretaría de la Memoria y el Patrimonio que coordinaría al Subsistema de la Memoria y el Patrimonio y; la Subsecretaría del Espacio Intercultural que se ocuparía de la CCE con sus 24 núcleos. Sin embargo, al no aprobarse la Ley de Cultura, este diseño no quedó más que en una mera propuesta.

---

<sup>19</sup> En una propuesta anterior a esta el Subsistema de la Creación estaba compuesto por seis Institutos (del Cine y el Audiovisual, de la Música, de las Artes Plásticas, de las Artes Populares, de las Artes Escénicas y de la Literatura) y no contemplaba la inclusión de la CCE.

El contexto de la “crisis de gabinete”<sup>20</sup> del año 2010 provocó la salida de Ramiro Noriega de la cartera de cultura, y en su lugar fue designada Erika Silva. La decisión de nombrar a Silva estaba fundamentada en una negociación de cuotas políticas realizada entre Alianza País y el Partido Socialista – Frente Amplio (PS-FA), en el cual militaba la nueva ministra. La negociación demostró que la alta dirección del país comenzaba a restarle importancia a la política cultural, cediendo uno de los ministerios que consideraba más débiles.

Erika Silva provenía también de la academia; siendo de formación licenciada en sociología y ciencias políticas, se había desempeñado como profesora e investigadora en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Uno de los principales objetivos trazados por su administración fue darle continuidad al trabajo sobre el SNC. En correspondencia con esto, en el Informe de Gestión presentado al año siguiente de su nombramiento, mostró una nueva propuesta de diseño del sistema, donde se perfeccionaba y a su vez complejizaba (Anexo 6).

La nueva propuesta contemplaba cuatro subsistemas (de Artes y Creatividad, de Memoria Social, de Emprendimientos Culturales y de Patrimonio Cultural) en lugar de los dos subsistemas planteados por la administración anterior. Estos subsistemas, rectorados por el Ministerio de Cultura, agrupaban a las distintas instituciones culturales en correspondencia con sus funciones. Mas lo verdaderamente significativo en este período no fue otra propuesta de diseño del SNC.

En virtud de que el sistema en toda su extensión solo podía configurarse formalmente con la aprobación de la Ley de Cultura, la estrategia del Ministerio fue proponer cambios que no dependieran de una norma con rango de ley y que por lo tanto se pudieran gestionar directamente desde el poder ejecutivo. Así fue como se emitió en diciembre de 2011, el Decreto Ejecutivo 985, mediante el cual se dispuso la “Reorganización del Sistema Nacional de Cultura”. Con este Decreto se lograba subordinar al Ministerio de Cultura, operativa y formalmente, a instituciones como el Archivo Nacional, la Biblioteca Nacional, la Orquesta

---

<sup>20</sup> En la crisis de gabinete, el Presidente Correa solicitaba “la renuncia de todos los ministros, secretarios de Estado, altos funcionarios para que el presidente, con ciertos miembros del buró político, tengan la libertad de hacer los reemplazos que consideren necesarios”. [http://www.finanzas.com/noticias/ecuador/2010-03-20/260665\\_gobierno-ecuador-propicia-crisis-gabinete.html](http://www.finanzas.com/noticias/ecuador/2010-03-20/260665_gobierno-ecuador-propicia-crisis-gabinete.html)

Sinfónica Nacional, la Orquesta Sinfónica de Guayaquil, la Orquesta Sinfónica de Cuenca y el Conjunto Nacional de Danza, las cuales se encontraban dispersas.

#### **4.2.3. Tesoro**

En esta categoría analizaremos los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que dan cuenta de la solvencia gubernamental para llevar a cabo la política cultural. Los objetivos de política, la política pública y los instrumentos que de ella devienen, solo llegan a materializarse cuando existe un rubro asignado dentro del presupuesto de un Estado. En ese sentido, el presupuesto en términos de “gasto” demuestra el nivel de implementación de la política, así como el énfasis de dicho gasto en una u otra área de la política.

El análisis de este instrumento determina en primer orden, la existencia o no de una política, así como también evidencia la dinámica del gasto y su correspondencia con los objetivos de política. Por lo que resulta un insumo explicativo importante para caracterizar, sobre la base de información oficial, uno de los problemas del campo de análisis: las fallas de política.

En el marco de la estructura del gasto del gobierno ecuatoriano, la principal vertiente es el Presupuesto General del Estado (PGE), el cual se divide en gasto corriente y gasto de inversión.

El primero se refiere a la distribución que realiza el sector público como un acto de consumo que no tiene como contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

El gasto de inversión, por otra parte, se refiere al gasto en el que incurre el sector público destinado a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter de amortizables. Entre sus principales características encontramos que: no son bienes destinados al consumo; tienen una duración previsiblemente superior al

ejercicio presupuestario; son susceptibles de inclusión en inventario; son gastos previsiblemente no reiterativos.

En tal sentido, las asignaciones anuales que el Ministerio de Finanzas ecuatoriano realiza a las instituciones públicas son conocidas como “codificadas”; y se entiende por “devengado” al presupuesto (corriente y de inversión) ejecutado por cada institución pública.

A partir de la escasa información que hemos podido obtener para esta sección, a continuación se detalla el presupuesto ejecutado, en algunos casos únicamente de inversión y en otros, corriente e inversión. Revisaremos a las principales instituciones públicas que componen el sector cultural ecuatoriano y que han sido agentes claves en el proceso de institucionalización del SNC en el período que aquí se analiza.

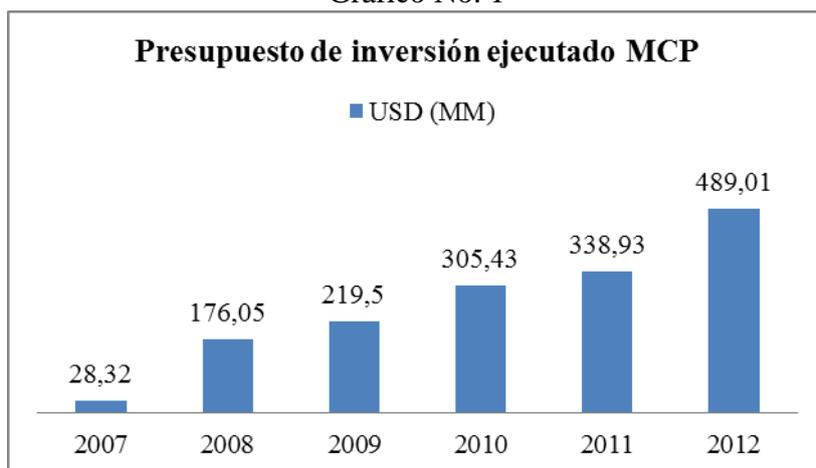
- Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural

La información a la que pudimos tener acceso en el caso de esta institución es limitada<sup>21</sup>, pues solo contamos con los montos generales de inversión ejecutados en el mismo período de análisis. Como se observa en el Gráfico No. 1, entre los años 2007-2008 y 2011-2012 se experimenta un incremento significativo en los montos de inversión ejecutados (150 millones de dólares aproximadamente en ambos períodos). En el primer caso (2007-2008), el abrupto aumento se justifica en la declaración de la emergencia del Patrimonio Cultural en diciembre de 2007, con lo cual se estableció un plan de rescate que contó con una importante asignación de recursos provenientes del fondo de ahorros y contingencias del Estado, al menos al inicio. Mientras que el segundo caso (2011-2012) corresponde, entre otros posibles rubros, a la realización del Convenio Específico de Cooperación Técnico Interinstitucional entre la SENESCYT, el MCPNC y el INPC para “la intervención en bienes inmuebles patrimoniales: ejecución de obra emergente y su fiscalización, así como los estudios integrales para la rehabilitación, ejecución de obra y fiscalización de los bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro de intervención de proyecto Ciudad del Conocimiento – ‘Yachay’ y su Área de Influencia” (MCPNC 2013, 54).

---

<sup>21</sup> El Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC) se extinguió en el año 2013 por lo cual no cuenta con una página web institucional ni otros medios que permitan acceder a su información.

Gráfico No. 1



Fuente: Ministerio de Cultura

- Ministerio de Cultura

En el período de análisis, iniciamos destacando que el Ministerio de Cultura, como se observa en el Gráfico No. 2, elevó exponencialmente su margen de gasto corriente, llegando en el 2011 y 2012 a superar al gasto de inversión; lo cual representó más de la mitad del gasto total ejecutado, entre 52 y 55% respectivamente. El caso del gasto de inversión por otra parte, a cinco años de creada la institución, únicamente presentó un aumento en 1.824.000 USD, es decir, solo incrementó en un 6% en seis años de gestión; notándose incluso decrementos en los años 2009 y 2010. Con esto, la institución invirtió la relación corriente-inversión que presentó en un inicio y reprodujo lo que siempre se criticó de instituciones como la CCE y el BCE.

Gráfico No. 2



Fuente: Ministerio de Cultura 2013

El gasto de inversión total del Ministerio de Cultura en estos años fue de 81,6 millones de dólares, en donde el mayor peso (19,7 millones correspondiente al 24% del total invertido) se concentró en el eje de política sobre derechos culturales, cuyas actividades se enfocaron en la formación artística; desarrollo del talento artístico; acceso a servicios y productos culturales a nivel desconcentrado.

En el caso del gasto corriente, los aumentos registrados a partir de 2011 se corresponden con modificaciones a la configuración institucional. Anteriormente mencionamos que la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (2009) estableció el traspaso de la mayoría de los bienes culturales administrados por el BCE al Ministerio de Cultura, para lo cual se estableció un término de un año, el cual venció el 5 de octubre de 2010. El traspaso de los bienes de la entidad financiera a la entidad cultural terminó oficializándose simbólicamente entre la ministra de Cultura y el presidente del Directorio del BCE, el día 14 de octubre del 2010. En términos cuantitativos, esto implicó el traslado desde el BCE<sup>22</sup> al Ministerio de Cultura de 167 empleados, 21 bienes inmuebles y 19 169 muebles, explicando el aumento de gasto corriente en el año 2011. Por otra parte, a finales de 2011 se firmó el Decreto Ejecutivo 985 disponiendo el traslado de seis instituciones al Ministerio, lo cual implicó de igual forma traslado de personal y otros gastos corrientes que explican el alza de 2012.

- Banco Central del Ecuador (BCE).

El documento de diagnóstico al sector cultural, presentado al Presidente de la República en agosto de 2009<sup>23</sup> (Ministerio de Cultura 2009d), señala a la gestión del BCE como “...excluyente e inequitativa”. En el Gráfico No. 3 se evidencia esta afirmación, demostrando como la presencia institucional se concentraba en las tres principales ciudades del país, por lo que el impulso a la cultura de forma horizontal se calificó en la referida fuente, como un “mito”. Además, y más preocupante, es que para el año 2009, el 80% de los fondos patrimoniales del BCE se encontraban en estado de reserva, por lo tanto no estaban accesibles

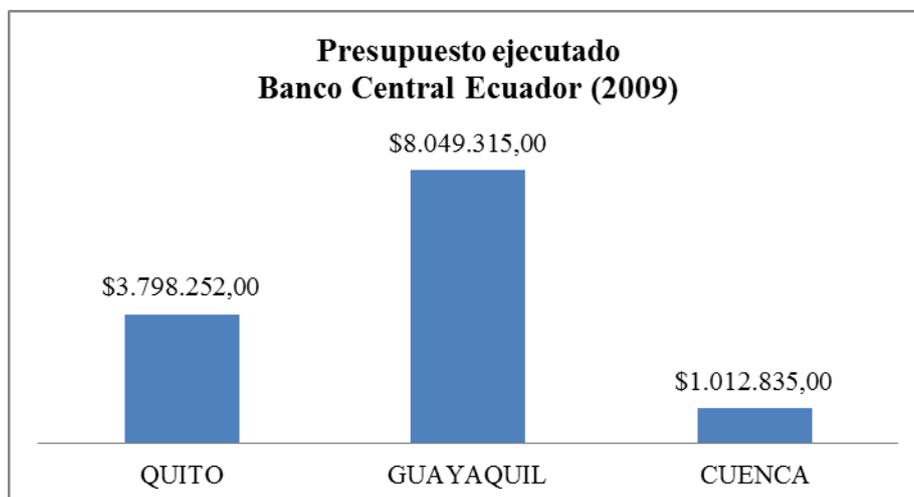
---

<sup>22</sup> Véase: <http://www.elcomercio.com/tendencias/cultura/823-108-bienes-culturales-pasaron.html>

<sup>23</sup> En 2009 se firmó la Ley Reformativa... que dispuso el traslado de los bienes culturales del BCE al Ministerio de Cultura, por lo cual, posterior a esa fecha no se cuenta con más datos.

al público. Finalmente y en cuanto a la gestión, las tres direcciones culturales no se hallaban conectadas entre sí.

Gráfico No.3



Fuente: Ministerio de Cultura 2009

La oficina del Litoral, con sede en Guayaquil para el año 2009<sup>24</sup>, concentraba el 63% del presupuesto ejecutado, mientras que la oficina matriz-Quito tenía el 30% y la representación en el Austro, ubicada en Cuenca, representó apenas el 7%.

- Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE).

Gráfico No. 4



Fuente: Ministerio de Cultura 2013

<sup>24</sup> A partir del año 2010 se comenzaron a traspasar los bienes del BCE al Ministerio de Cultura.

La CCE contaba en el año 2009 con alrededor de 545 funcionarios a nivel nacional, aproximadamente la mitad de ellos, concentrados en la matriz de Quito. Este núcleo contaba con 4.7 millones de dólares para gastos de inversión frente a 5 millones de gasto corriente. Es menester resaltar la asimetría en la repartición y ejecución de recursos (Anexo 4) que favorecía oprobiosamente a la matriz en Quito; solo en el año 2009 los recursos de la matriz significaron el 72% del presupuesto total de la CCE, por lo que el 28% que quedó hubo que repartirlo entre los otros 23 núcleos restantes.

Por otra parte, el Gráfico No. 4 demuestra el desbalance entre los presupuestos ejecutados en gasto corriente y en inversión, donde casi el 100% de los recursos se concentró en el rubro de gasto corriente.

Si practicamos el ejercicio de comparar el presupuesto de 2011 de la CCE y el del Ministerio de Cultura para el mismo año, podemos percatarnos que la CCE ejecutó un mayor presupuesto en cuanto a gasto corriente que la institución rectora de la política cultural. Esto da cuenta del peso político de un actor como la CCE y del debilitamiento del Ministerio de Cultura como agencia estatal rectora de la política. Además como se observa, el presupuesto ejecutado por la CCE, para el período de análisis siempre tendió a la alza, antes que a la baja.

#### **4.2.4. Autoridad**

El Decreto Ejecutivo No. 5 de 2007 es el instrumento jurídico que detona el proceso de reformas del sector cultural en el contexto de la Revolución Ciudadana. La declaración de la política de desarrollo cultural como una política de Estado y la creación del Ministerio de Cultura como sustituto institucional de la Subsecretaría de Cultura del otrora Ministerio de Educación y Cultura, marcaron el inicio de las propuestas de cambio.

Desde el comienzo de su funcionamiento, el Ministerio de Cultura realizó un diagnóstico sobre la normativa vigente en el espacio de la política pública de cultura. De esta forma fue posible percatarse de un alto nivel de dispersión jurídica que fue calificada de caótica por el propio organismo, al igual que la situación institucional. El Anexo No. 2 de este trabajo da cuenta de la mencionada dispersión. En el instrumento no solo se mencionan las normas

aprobadas en el período de análisis, sino las que se mantuvieron vigentes en ese lapso de tiempo, aunque hubiesen sido con anterioridad. Como anteriormente habíamos explicado, en el proceso de diseño de una política, el diseñador no se encuentra ante una hoja en blanco, sino que hereda una trayectoria sobre la cual tiene que trabajar para adaptarla a los nuevos objetivos.

Uno de los primeros problemas con los que se encontró el Ministerio fue con que las decisiones más relevantes en materia de política cultural se habían tomado históricamente mediante instrumentos jurídicos con rango de ley, por lo que solo podían modificarse o suprimirse por vía legislativa. De ahí que se identificara la necesidad de aprobar una nueva Ley de Cultura que superara la dispersión y superposición legal existente, que permitiera optimizar recursos humanos y económicos y reforzara la rectoría política del Ministerio de Cultura.

La situación fue advertida por la máxima dirección de la agencia gubernamental a los assembleístas constituyentes, con el fin de que se viabilizara una solución en la nueva Constitución que se estaba elaborando. Así fue que se logró que la Disposición Transitoria Primera (numeral 5) estableciera que en el plazo de trescientos sesenta y cinco días contados a partir de la entrada en vigor de la norma constitucional, se aprobara una la ley que regulara la cultura.

Por otra parte, la Disposición Derogatoria del texto constitucional expresó directamente la derogación de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, y toda otra norma contraria al nuevo orden constitucional que se aprobaba. La derogación de “toda norma contraria” es una disposición ambigua y que en técnica legislativa es considerada incorrecta porque la derogación necesariamente debe ser expresa, detallando cada una de las normas que se pretenden dejar sin efecto; de lo contrario, para determinar cuándo una ley es “contraria” a otra es necesario el pronunciamiento de un órgano del poder judicial, en el caso del Ecuador, de la Corte Constitucional. Esta es una oportunidad para dejar sin vigencia a una serie de normativas jurídicas que obstaculizaban el ejercicio de la política sin tener que pasar por el proceso legislativo; sin embargo hasta ahora no ha sido aprovechada.

Al no realizarse este tipo de acciones judiciales, después de aprobada la Constitución, coexistían normas con disposiciones que se contraponían y se superponían unas con otras. No pretendemos evaluarlas todas en este espacio, sino señalar las de mayor relevancia para la política cultural, tales como: la Ley de Cultura (1984), la Ley Orgánica de la Casa de la Cultura Ecuatoriana (2005) y la Ley del Régimen Monetario y Banco del Estado (2006).

La primera Ley de Cultura del Ecuador (Ley No. 181 de 1984), aprobada en los últimos días de gobierno del Presidente Osvaldo Hurtado, creó un Sistema Institucional de la Cultura Ecuatoriana (SICE) conformado por: el Ministerio de Educación y Cultura como responsable de la política de desarrollo cultural; el Consejo Nacional de Cultura; la Casa de la Cultura Ecuatoriana; el Instituto de Patrimonio Cultural y; demás instituciones del sector público y privado que realizaren actividades culturales. Esta disposición entraba en conflicto con el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2007 que dispuso la creación del Ministerio de Cultura, separado del Ministerio de Educación, y lo responsabilizó de la rectoría de la política cultural. Por otra parte, confrontaba lo establecido en la Constitución de 2008 respecto al SNC, que estipulaba que este sistema estaría integrado naturalmente por todas las instituciones culturales que recibieran fondos públicos (el requisito no era solo realizar una actividad cultural como en el SICE) y las que voluntariamente decidieran afiliarse a este, lo que constituía una conformación más reducida. La Ley No. 181 de 1984 aún se encuentra vigente.

Por otra parte, la relación entre la Ley Orgánica de la Casa de la Cultura (2005) y la Constitución de 2008 fue compleja incluso desde el proceso constituyente. En entrevistas realizadas a la entonces asambleísta Tania Hermida, encargada de los temas culturales a regularse en la norma suprema y a su alterno Francisco Salazar, estos explicaron que la única variable de discusión fuerte que se dio en todo el proceso fue la posición de la CCE respecto a que se mantuviera la disposición transitoria de la Constitución de 1998 que le otorgaba autonomía y una ley orgánica propia para el funcionamiento de la institución. Con ello, la CCE mostraba una posición extremadamente conservadora, fundamentada en la defensa de su infraestructura, sin ningún tipo de postura democrática respecto a lo que debería ser la política cultural.

Luego de la aprobación de la Constitución de Montecristi, fue evidente que ambas normas no podían coexistir en correspondencia con la reforma democrática del Estado ecuatoriano. A continuación explicamos las razones de índole técnico-jurídicas en las cuales se fundamenta esta afirmación:

Cuadro 4. Diferencias entre Constitución de 2008 y Ley Orgánica de la CCE

<b>Materia</b>	<b>Constitución de 2008</b>	<b>Ley Orgánica CCE</b>
Definir la política pública	Potestad de Presidente de la República (Art. 147.3)	La CCE en función de su autonomía (Art. 1)
Rectoría	Ministerio sectorial (Art. 154.2 y 378)	Junta Plenaria CCE (Art. 5.d)
Coordinación entre instituciones	Las instituciones del Estado tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines (art. 226). La naturaleza del SNC es articuladora (art. 378).	No contempla (consagra autonomía)
Regulación	Ministerio rector de la política (art. 154.1)	Junta Plenaria de la CCE (art. 5.b)
Gestión	Varias instituciones públicas incluyendo municipios (arts. 264.7)	Presidente Nacional de la CCE (art. 9.a)
Control	A entidades públicas y privadas (rendición de cuentas) (Art. 378)	No contempla
Gestión Financiera	Art. 298. Se prohíbe crear preasignaciones adicionales a las establecidas constitucionalmente.	Art. 22.b. Es parte del Presupuesto de la CCE: la participación del 2% del ingreso anual bruto de las autoridades portuarias (lo cual constituye una preasignación no contemplada constitucionalmente).
Presupuesto	Art. 147. 8 El Presidente de la República envía la proforma del presupuesto general del Estado a la Asamblea Nacional para su aprobación.	Art. 23. La pro forma presupuestaria es presentada por el Presidente Nacional de la CCE al Congreso Nacional previa aprobación de la Junta Plenaria.

La Ley del Régimen Monetario y Banco del Estado (2006), por último, dispuso que el BCE continuara realizando las actividades culturales y sociales que hasta el momento de aprobación de la norma había hecho, las cuales estarían financiadas con recursos propios de la institución. Además, se le otorgaba autonomía administrativa a la estructura de estas actividades, aunque el presupuesto sería aprobado por el Directorio del BCE y la contabilidad podía ser auditada por la misma entidad. Por esta razón no tendría vinculación directa al Sistema Institucional de la Cultura Ecuatoriana planteado en la Ley de Cultura de 1984, ni posteriormente al SNC reconocido en la Constitución de 2008.

En estas tres leyes se encontraban los principales problemas que la política pública de cultura debía resolver: modificar el sistema institucional del sector cultural y; determinar el lugar de la política mediante el ajuste de funciones y atribuciones de las entidades que hasta ese momento tenían la rectoría de la política cultural en el país (CCE y BCE), fortaleciendo al Ministerio de Cultura como única institución rectora de la política.

En correspondencia con esta situación, el Ministerio de Cultura se trazó como objetivo principal la redacción y aprobación de una nueva Ley de Cultura. Sin embargo, la ley nunca llegó a aprobarse desde su presentación a la Asamblea Nacional por el Presidente de la República en el año 2009<sup>25</sup>, quedando estancada luego del primer debate legislativo; en el próximo acápite realizaremos un análisis más detallado sobre esta situación.

Ante la imposibilidad de aprobar la Ley de Cultura, se promocionaron otras alternativas jurídicas que ya hemos mencionado, y que si bien no resolvían el problema en su conjunto, al menos iban solucionando algunas de las cuestiones identificadas. Las iniciativas fueron la referida Ley Reformativa a la Ley del Régimen Monetario y Banco del Estado donde se dispuso el traspaso de las áreas culturales y bienes en custodia del Banco Central; y el Decreto 985 de 2011 de reorganización del SNC que subordinaba a instituciones culturales independientes al Ministerio de Cultura.

---

<sup>25</sup> El Proyecto de Ley de Cultura fue remitido a la Asamblea Nacional desde la Presidencia de la República mediante Oficio No. T.4744-SGJ-09-2108 fechado a 14 de septiembre de 2009, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 134, numeral 2) de la Constitución de la República.

Los otros instrumentos de autoridad generados en el período estaban relacionados con la actividad del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC). El Decreto 816 de emergencia del patrimonio cultural marcó el inicio de la efervescencia de este organismo en la política cultural. Esta se reforzó con el Decreto Ejecutivo No. 1022 de abril de 2008, mediante el cual se adscribió el INPC al MCPNC<sup>26</sup>, lo cual atentaba contra la lógica de la reforma institucional que se estaba llevando a cabo. La tarea de ubicar la política en una sola institución rectora ya era bastante compleja con la existencia de la CCE y el BCE; pero como si esto no bastara, el gobierno de la Revolución Ciudadana decidió darle fuerza de decisión y ejecución política a una entidad con mayor jerarquía institucional que la que había creado apenas unos meses atrás para encargarse de la política cultural.

El MCPNC existió durante casi seis años, hasta que en una evaluación del funcionamiento de la Función Ejecutiva realizada en 2013 se decidió extinguir al organismo mediante el Decreto Ejecutivo No. 1507. En este decreto se estableció que todo lo relativo al sector ambiental que manejaba el MCPNC pasara al Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos; mientras que lo correspondiente al sector cultural fuese asumido por el Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano. De igual manera se dispuso que el INPC pasara a adscribirse al Ministerio de Cultura, el mismo que pasaba a llamarse entonces Ministerio de Cultura y Patrimonio; este cambio de denominación demuestra la fortaleza que adquirió el área patrimonial durante los seis años de auspicio del MCPNC, ya que carece de sentido diferenciar entre Cultura y Patrimonio como cosas distintas.

En el siguiente apartado realizaremos el análisis del proceso causal que da muestra del fallo de la política cultural en el período, tomando como eje central el proceso de aprobación de la Ley de Cultura.

---

<sup>26</sup> Desde el mes de noviembre de 2007 hasta junio de 2009 el cargo de Ministra Coordinadora de Patrimonio fue ocupado por Doris Soliz Carrión, quién había militado en las filas del MPD y posteriormente en Pachakutik, organización con la que llegó a la vicealcaldía de Cuenca en el año 2000, donde Fernando Cordero (presidente de la Asamblea Constituyente sustituto de Alberto Acosta y hoy Ministro de Defensa) se posicionó como alcalde. Doris Soliz ha sido uno de los cuadros de confianza fuertes de la Revolución Ciudadana desde sus inicios, llegando a ocupar varias carteras de Estado y la secretaría ejecutiva del Movimiento Alianza PAIS.

### 4.3. Process Tracing (Theory-testing)

La elección de la *theory-testing process tracing*, como método de análisis para el caso de estudio que hemos presentado, está fundamentada en la identificación de un mecanismo causal, mediante el cual, consideramos que el “cambio institucional” (X) produjo el “fallo de la política” (Y) cultural ecuatoriana en el período 2007-2013 (Anexo 8). A continuación explicaremos el mecanismo causal identificado, para lo cual nos apoyaremos en el mix de instrumentos detallado arriba.

El Decreto No. 5 y el Decreto No. 117-A ambos de 2007, constituyen las manifestaciones observables del “cambio institucional” (X) que detonaron el mecanismo causal. Apenas en los dos primeros meses de gobierno del Movimiento Alianza PAIS, se crearon dos nuevas agencias estatales (Ministerio de Cultura y MCPNC) encargadas de la rectoría y articulación de la política cultural en el país.

Hasta ese momento, en el Ecuador, la política pública de cultura había sido formalmente rectorada por el Ministerio de Educación y Cultura, tal y como había sucedido en numerosos casos latinoamericanos. Aclaramos “formalmente”, porque en términos de resultados prácticos, la política cultural fue absorbida por la política de educación y en consecuencia, otras instituciones culturales estatales se encargaron, de forma autónoma, de diseñar e implementar las acciones culturales que estimaron oportunas; como es el caso de la CCE y el BCE.

El 30 de septiembre de 2007 fueron elegidos los asambleístas que conformarían la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con el objetivo de redactar un texto constitucional que sustituyera el vigente desde 1998; una de las principales promesas de campaña del Movimiento PAIS. Desde ese momento, las nuevas agencias gubernamentales (Ministerio de Cultura y MCPNC) comenzaron a dialogar<sup>27</sup> con la asambleísta encargada del frente cultural

---

<sup>27</sup> La primera de estas conversaciones tuvo lugar en el Museo Mindalae, a la cual concurrieron los ministros Antonio Preciado (Cultura) y Juan Martínez (Coordinador), el Asesor Cultural del Presidente de la República Galo Mora y la asambleísta Hermida y su alterno. En este encuentro se evidenciaron las posturas distantes entre los representantes del ejecutivo y del legislativo, las cuales fueron subsanadas con la sustitución del ministro Preciado y el nombramiento del viceministro Noriega.

en la constituyente, Tania Hermida, y su alterno, Franciso Salazar, con la finalidad de delinear los aspectos de política cultural que debían quedar establecidos en la nueva carta constitucional.

El nombramiento del viceministro Ramiro Noriega en noviembre de 2007, fue un catalizador en la relación entre el Ministerio de Cultura y la ANC. Noriega había sido nombrado por el presidente Correa con la finalidad de organizar la institucionalidad del sector cultural conforme a los nuevos planteamientos del país en cuanto a reforma del Estado. El nuevo viceministro confiaba en que, más que fortalecer el Ministerio, era indispensable crear un sistema nacional de cultura<sup>28</sup> que permitiera “concebir a la cultura en el seno de los derechos humanos” (Vanguardia 2008, 27). En función a esto, preparó una serie de recomendaciones que hizo llegar a la ANC y mantuvo diálogo constante con los asambleístas.

El cambio institucional de esta forma “motivó” la inclusión en la agenda pública de la política cultural. Sin embargo, la cultura no llegó a conformar una mesa de trabajo en la ANC. La idea inicial de la asambleísta Hermida era que este tema se debatiera principalmente en la Mesa No. 1 sobre Derechos fundamentales y garantías constitucionales, pero la coyuntura del debate sobre derechos sexuales y reproductivos relacionados con la negativa expresada por Rafael Correa en cuanto al aborto, hizo que el tema migrara hacia la Mesa No. 9 de Soberanía e integración latinoamericana.

Esto no significaba que el tema no se trataría en la Mesa No. 1 y en todas las que fuera necesario. De hecho, si se examina el Acta No. 17-08<sup>29</sup> de la Mesa No. 1 de la ANC, se puede observar como el tema se trató en relación a los derechos fundamentales. Es precisamente aquí donde se da una de las paradojas interesantes de los debates legislativos, y es que, a pesar de no ubicarse los temas culturales en la Mesa No. 1, fue ahí donde más se avanzó en la

---

<sup>28</sup> El entonces viceministro Noriega en una entrevista realizada por la revista Vanguardia en enero de 2008 planteo la necesidad de que existiera un sistema nacional de cultura; diez meses antes de que la Constitución de 2008 lo estableciera.

<sup>29</sup> En esta Acta se recoge que a las 9:48am del día 30 de enero de 2008, la asambleísta Tania Hermida y uno de sus asesores, Pablo Mogrovejo, presentaron ante la Mesa No. 1 una propuesta de articulado sobre temas culturales.

norma constitucional ya que era un tema que no tenía resistencia, ni constituía conflictivos en el ámbito político.

En la Mesa No. 7 sobre el Modelo de desarrollo, por otra parte, se estableció un objetivo dirigido a proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; así como recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural<sup>30</sup>. Es precisamente en los debates de esta mesa, donde la asambleísta Hermida propone incluir el sector cultura dentro de los sectores estratégicos del país, lo cual no se logró.

De esta forma fueron “configurándose” los nuevos objetivos de la política cultural ecuatoriana a nivel constitucional. Dentro de estos objetivos destacó en primer lugar la protección del patrimonio natural y cultural del país, reconocida como un deber primordial del Estado<sup>31</sup>, lo cual respondía en buena medida a la emergencia decretada a esta actividad luego del robo de la “Custodia de Riobamba”. Otro de los objetivos principales se constituyó en torno a lograr un verdadero ejercicio de la interculturalidad y los derechos culturales<sup>32</sup>, concebidos como un elemento de definición identitaria de la actividad diaria y de la proyección política de las personas y no solo como un elemento decorativo o estético.

Se estableció así que el “Régimen del Buen Vivir” (Título VII) necesitaba de un Sistema Nacional de Cultura (SNC)<sup>33</sup>, integrado por todas las instituciones culturales que recibieran fondos públicos y que fuera capaz de viabilizar el ejercicio de los derechos, además de velar por su cumplimiento, con lo cual emergió como uno de los objetivos principales de la política.

En el texto constitucional, por último, se estableció el mandato de aprobación de una ley que regulara la cultura en el plazo de un año (Disposición transitoria primera). Pero el problema no residió en privilegiar el instrumento de autoridad, sino en que, la ley no fue vista

---

<sup>30</sup> Véase debate en Mesa No. 7 sobre Modelo de desarrollo: [https://www.youtube.com/watch?v=7yIX\\_6ZGdFI](https://www.youtube.com/watch?v=7yIX_6ZGdFI)

<sup>31</sup> Constitución de la República Artículo 3, numeral 5 (Asamblea Nacional 2008).

<sup>32</sup> Constitución de la República Artículos del 21 al 23 (Asamblea Nacional 2008).

<sup>33</sup> Constitución de la República Artículos 377 y 378 (Asamblea Nacional 2008).

precisamente como un instrumento para cumplir con los objetivos de la política, sino que se erigió como un objetivo mismo; el objetivo principal de la política cultural ecuatoriana. De ahí que después de aprobada la Constitución, el Ministerio de Cultura centrara todos sus esfuerzos en su aprobación, transversalizando<sup>34</sup> a la ley como el único instrumento capaz de hacer cumplir los objetivos de la política.

La definición de nuevos objetivos “generó” la movilización y conflicto entre determinados actores culturales, particularmente en lo referido a la elaboración y proceso de aprobación de la Ley de Cultura.

El Ministerio de Cultura como institución rectora de la política cultural fue la agencia gubernamental encargada de la redacción del proyecto legislativo. Este proceso se puede dividir en dos grandes etapas; la primera fue el proceso de participación ciudadana realizado en todo el país para recoger las propuestas sobre los contenidos que debían ser regulados; y la segunda, el proceso de redacción desde el Ministerio.

La primera de estas etapas ha sido comentada desde el informe que esta misma produjo, llamado “Cien días por la cultura”. La segunda, por otra parte, referida al proceso de redacción, se realizó mediante la contratación de una consultoría a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), así como de informes a expertos ecuatorianos en materia cultural. El consultor que representaba a AECID fue Jesús Prieto de Pedro<sup>35</sup>, quien había asesorado algunos proyectos legislativos sobre esta materia en América Latina; y los expertos ecuatorianos contratados fueron Eduardo Kingman (Democratización de los recursos culturales), Hernán Reyes (La información y la comunicación: dimensiones claves para el disfrute y la creación cultural), Eduardo Puente (La inserción de las bibliotecas en el SNC), Rosemary Terán (Memoria social y patrimonio) y Tania Hermida (Alcances de la nueva Constitución en la Cultura). Por otra parte, el ministro Ramiro Noriega conformó un equipo de trabajo con el fin de coordinar y recibir los insumos preparados por los consultores, así como se encargara del proceso de redacción del proyecto. Este equipo estuvo dirigido por

---

<sup>34</sup> Véase los informes “Cien conquistas ciudadanas” y “Cien días por la cultura” (Ministerio de Cultura 2009)

<sup>35</sup> Jurista español especialista en Derechos Culturales, asesor de diversas instituciones culturales gubernamentales de América Latina.

Francisco Salazar (viceministro) e integrado por Manuel Sarmiento (asesor), Valeria Coronel (asesora) y Jorge Luis Serrano (Director Ejecutivo del CNCINE).

El proyecto de ley redactado por el Ministerio de Cultura fue aceptado por el Presidente Rafael Correa<sup>36</sup> y remitido a la Asamblea Nacional para que se iniciara el proceso de aprobación en el órgano legislativo. Es precisamente en esta etapa donde comienzan los grandes conflictos entre los diversos actores culturales.

Si ubicamos el momento de entrega de la Ley de Cultura a la Asamblea Nacional en una línea de tiempo, nos podemos percatar de que, en el mes de septiembre de 2009 se encontraba Alex Rivas como ministro del MCPNC, quién había sido viceministro en el período de Doris Soliz y que asumió el cargo luego de la salida de esta última. Rivas no era un actor político fuerte del proyecto de la Revolución Ciudadana y compartía además la visión del Ministerio de Cultura en cuanto a la nueva ley que se trabajaba. En esta coyuntura de tres meses (junio de 2009 a octubre de 2009 donde Rivas ocupó la cartera) la ley fue presentada al Presidente de la República con el apoyo del MCPNC. Un mes después, María Fernanda Espinosa<sup>37</sup>, quién había ejercido el cargo de Ministra de Relaciones Exteriores y Asesora Principal del Presidente de la ANC, ocupó el cargo de ministra coordinadora de patrimonio. La nueva ministra encargada no estuvo de acuerdo con el proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional, específicamente con todo lo relacionado con la regulación del patrimonio, por lo cual comenzó un trabajo de modificaciones al mismo, que dieron al traste con una serie de reuniones donde el ministerio superior jerárquico desaprobaba al ministerio sectorial y por lo tanto le retiraba su apoyo en el proceso de aprobación.

La creación de la Comisión Especializada Ocasional de Cultura<sup>38</sup> por la Asamblea Nacional para tratar el proyecto de ley, por su parte, mostraba sorprendentemente el poco interés del

---

<sup>36</sup> Según el artículo 135 de la Constitución, solo el Presidente o Presidenta de la República podrán presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos o aumenten el gasto público, lo cual era el caso de la Ley de Cultura.

<sup>37</sup> Política y poeta ecuatoriana que ha ocupado diversos cargos dentro del proyecto político de la Revolución Ciudadana, y ex esposa de Galo Mora Witt (Ministro de Cultura 2008-2009).

<sup>38</sup> Véase: <http://docs.ecuador.justia.com/nacionales/resoluciones/resolucion-que-crea-e-integra-las-comisiones-especializadas-ocasionales.pdf>

Movimiento Alianza PAIS por esta normativa, con una integración de mayoría opositora. El siguiente cuadro así lo explica,

Cuadro No. 5 Composición de la Comisión Especializada Ocasional de Cultura

No.	Nombres y Apellidos	Función en la Comisión	Partido representado en la AN
1.	Marco Murillo Ilbay	Presidente	Movimiento Popular Democrático (MPD)
2.	Edwin Vaca	Vicepresidente	Unión Democrática Cristiana (UDC)
3.	Fernando Aguirre Cordero	Miembro	Partido Sociedad Patriótica (PSP)
4.	Luis Morales Solíz	Miembro	Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)
5.	Francisco G. Cisneros	Miembro	Partido Sociedad Patriótica (PSP)
6.	Francisco R. Ulloa	Miembro	Movimiento Popular Democrático (MPD)
7.	Consuelo Flores Carrera	Miembro	Partido Social Cristiano (PSC)
8.	Aminta Buenaño	Miembro	Alianza PAIS
9.	Mariangel Muñoz Acuña	Miembro	Alianza PAIS
10.	Marisol Peñafiel	Miembro	Alianza PAIS
11.	Carlos B. Samaniego	Miembro	Alianza PAIS
12.	Rocío Valarezo	Miembro	Alianza PAIS
<b>TOTAL OPOSITORES: 7</b>		<b>TOTAL ALIANZA PAIS: 5</b>	

Esta situación debilitó la confianza que el equipo de dirección del Ministerio de Cultura había depositado en el proyecto de ley, la cual había sido elaborada participativamente y avalada por el propio Presidente de la República, por lo cual no se comprendía porque no había sido atendida políticamente por el Movimiento.

El proyecto de ley, presentado como una ley ordinaria, fue tramitado por la Comisión para que se le reconociera carácter de ley orgánica. Las leyes orgánicas, según la Constitución son las que regulan el ejercicio de derechos y garantías constitucionales (Asamblea Nacional 2008), por lo que exigen una mayoría absoluta para su aprobación en el legislativo en búsqueda de mayor consenso y estabilidad. Esto contradictoriamente parecía dotar de mayor fortaleza al proyecto legislativo.

Iniciado el trabajo de la Comisión el “status quo” de la cultura comenzó a manifestarse fuertemente en contra de la norma propuesta. Principalmente, la Casa de la Cultura Ecuatoriana se opuso a que la nueva ley la convirtiera en un Instituto adscrito al Ministerio de Cultura, perdiendo así la autonomía administrativa y financiera que ostentaba y derogando la ley orgánica que regulaba la institución desde el año 2006. De esta forma, una de las primeras acciones de la comisión fue atender en audiencia general a la Junta Plenaria de la CCE a fin de recibir un anteproyecto de ley de cultura<sup>39</sup> que organizaba el SNC reconocido en la Constitución y que básicamente era una adaptación de la Ley de Cultura aprobada en 1984.

La situación de la CCE en la Comisión fue favorable para que el *lobby* desplegado fuera efectivo; por una parte, contaba con una mayoría opositora analizando un proyecto promovido por el Ejecutivo y por la otra, tenía aliados importantes del movimiento PAIS dentro de la propia Comisión<sup>40</sup>. La muestra de esto la podemos encontrar en los Informes de Mayoría y Minoría para Segundo Debate, firmados por los integrantes opositores y oficialistas de la Comisión respectivamente, donde la CCE permaneció como una entidad con autonomía administrativa y financiera, contrario a la propuesta de ley presentada por el Ejecutivo. La diferencia estaba en que en el Informe de Minoría se disponía que la CCE estuviese adscrita al Ministerio de Cultura.

Si bien los Informes mostraron puntos coincidentes respecto a la CCE, la conflictividad entre ambos estuvo dada en cuando a la comprensión y conformación del SNC. El Informe de Mayoría mostraba signos de inconstitucionalidad ya que definía que este sistema estaría conformado por instituciones públicas y privadas, recibieran fondos públicos o no; lo cual era contrario a lo que disponía el artículo 378 de la Constitución. Además desconocía la autoridad del Ministerio de Cultura al crear un Consejo Nacional de Cultura que ejerciera como rector de la política cultural; misión otorgada a la cartera de cultura por el Decreto Ejecutivo No. 5

---

<sup>39</sup> Véase: Informe de Labores del asambleísta Marco Murillo – Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Cultura.

<sup>40</sup> Por ejemplo: la asambleísta Aminta Buenaño, quién había sido vicepresidenta de la Asamblea Nacional Constituyente, y era escritora de profesión era defensora de conservar la institucionalidad histórica de la CCE; misma institución que había publicado alguna de sus obras y que posteriormente lo continuó haciendo [Virgen de Medianoche (CCE 2010); Discreto encanto cotidiano (CCE 2012); Mujeres Divinas (CCE 2012) y; La otra piel (CCE 2014)].

de 2007. Pretendía un ensanchamiento institucional mediante la creación de cuatro megainstitutos que gozarían de una autonomía sin adscripción al Ministerio de Cultura. En fin, que en tiempos de crisis económica nacional e internacional (2008-2009), y de restructuración del Estado ecuatoriano, el Informe de Mayoría pretendía injustificadamente agrandar el mecanismo burocrático y funcional del sector cultural; todo lo cual parecía una provocación al poder Ejecutivo y una forma efectiva de bloquear el proyecto de ley. Estas propuestas evidentemente fueron rechazadas en el Informe de Minoría aprobado por los asambleístas oficialistas.

Otro de los actores que se manifestó abiertamente en contra del Informe de Mayoría para el Segundo Debate, fue el Consejo Nacional de Cinematografía (CNCine)<sup>41</sup>. En función a esto, generó una campaña denominada “Si se detiene el Cine” apoyada por varios materiales audiovisuales<sup>42</sup>, que expresaban la desaprobación de los realizadores cinematográficos respecto a la posible derogación de la Ley de Fomento de Cine Nacional del año 2006; la cual había sido un logro histórico. El día 23 de junio de 2010, por último, un amplio grupo de cineastas decidió tomar una actitud más activa y se congregaron en las inmediaciones de la Asamblea Nacional para protestar en contra del proyecto.

Estas fueron las posiciones contrarias al proyecto más visibles, sin embargo existieron otras que no quedaron registradas por los medios. Para el año 2009 ocupaba el cargo de Ministro de Defensa, Javier Ponce Cevallos, quién había sido periodista en varios medios de prensa plana y había escrito algunas obras literarias. Ponce era un admirador del arte precolombino, sobre el cual prologó un libro llamado “Ecuador. El arte secreto del Ecuador precolombino”, editado por su amigo de la infancia Iván Cruz<sup>43</sup>; arqueólogo y posiblemente el coleccionista de arte precolombino más importante del Ecuador. El entonces Ministro de Defensa tenía una tendencia pro-coleccionista (privado), que quedó públicamente demostrada cuando acompañó

---

<sup>41</sup> Véase opiniones del entonces Director del CNCine, Jorge Luis Serranos en el siguiente enlace:

[http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1100979790/-1/Ley\\_de\\_Cultura\\_acabar%C3%ADa\\_con\\_la\\_de\\_Cine.html#.Vi7nv\\_krJpk](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1100979790/-1/Ley_de_Cultura_acabar%C3%ADa_con_la_de_Cine.html#.Vi7nv_krJpk)

<sup>42</sup> Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=rOeSmqJn63o> , <https://www.youtube.com/watch?v=OdMksO2go74> y <https://www.youtube.com/watch?v=SpXgDsNXmEs>

<sup>43</sup> En la obra “Los trajines callejeros. Memoria y vida cotidiana de Quito, siglos XIX-XX” de Eduardo Kingman y Blanca Muratorio (2014, 233), Iván Cruz en una entrevista realizada confirma esta amistad.

en el año 2009 al vicepresidente de la República, Lenin Moreno, a la inauguración del Museo “La casa del Alabado”<sup>44</sup>, propiedad del mismo Iván Cruz, donde se felicitó la iniciativa de la exposición de piezas de artes precolombinas; muchas de las cuales han sido producto de huaquerismo<sup>45</sup>. A Lenin Moreno lo acompañó también en aquella ocasión la Ministra Coordinadora de Patrimonio, María Fernanda Espinoza.

El proyecto de ley presentado en la Asamblea Nacional tenía una posición radicalmente contraria a las colecciones privadas de bienes arqueológicos, estableciendo que estos son propiedad del Estado y por ello no se permitiría la posesión privada ni su comercialización. En función de esto, el Estado procuraría la recuperación de todos los bienes arqueológicos que se encontraran en manos de personas o instituciones privadas, lo cual evidentemente encendía muchas alarmas, entre ellas la de Iván Cruz. De esta forma se organizó un *lobby* pro-coleccionista que resultó en que el Informe de Mayoría admitiera la mera tenencia privada de este tipo de bienes siempre que se acreditara un correcto cuidado de los mismos y el acceso público gratuito; prohibiendo la comercialización; lo cual de todas formas no satisfacía a los coleccionistas que preferían que no se aprobara la ley de ninguna manera.

Toda esta compleja y conflictiva situación, caracterizada por el retraso de la aprobación de la ley, “provocó” que se realizaran ajustes a la política cultural mediante otros instrumentos. En primer lugar, fue necesario concretar los acuerdos a los que se había llegado luego de varias e intensas negociaciones con el BCE sobre el traspaso de los bienes culturales muebles e inmuebles administrados por esta institución monetaria. Por ello, fue promovida y aprobada la referida Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Con esto se conseguía posicionar una parte importante de la política cultural en el Ministerio de Cultura.

A finales de 2011, en vistas de que la ley de cultura se encontraba en trámites asamblearios, el presidente Correa, decidió reorganizar el SNC en la medida de las posibilidades que permitía un Decreto Ejecutivo. Así, una serie de instituciones que se encontraban funcionando de manera autónoma con fondos públicos, se adscribieron al Ministerio de Cultura.

---

<sup>44</sup> Véase <http://www.vicepresidencia.gob.ec/vicepresidente-exalto-trascendencia-de-arte-precolombino-ecuadoriano-que-se-exhibe-en-museo-casa-del-alabado/>

<sup>45</sup> Huaquerismo se refiere a la actividad de tráfico ilegal de bienes culturales.

La última medida era de poco peso político; no afectaba mayores intereses particulares, ni generaban niveles de conflictividad entre los actores culturales. Mientras que la negociación con el BCE, no obstante a ser bien compleja en virtud de la fortaleza de la institución, terminó siendo favorable al Ministerio de Cultura. Los otros problemas de la política cultural pasaban más tiempo en los archivos de la Asamblea Nacional que debatiéndose y con ello se “generó” la inercia de la política. Luego de la entrega de los Informes de Mayoría y Minoría para Segundo Debate en junio de 2010, el proyecto de Ley Orgánica de Cultura se estancó en el legislativo. El Ministerio de Cultura había cambiado una vez más de administración en abril de 2010, y para la nueva ministra Erika Sylva, la ley no tenía igual centralidad que para la administración anterior<sup>46</sup>.

El Informe de Labores del Presidente de la Comisión Especializada Ocasional de Cultura informó que en el año 2011 esta comisión no trabajó respecto al proyecto; justificado en que el proyecto necesitaba ser sometido a una consulta prelegislativa por disposición del Presidente de la Asamblea Nacional<sup>47</sup>. Esto evidenció una vez más la falta de importancia prestada a la propuesta de norma. La consulta prelegislativa fue convocada en el mes de agosto de 2012 sin arrojar cambios significativos. Sin embargo, es interesante que el adendum al Informe de Minoría presentado al presidente de la Asamblea Nacional en enero de 2013, propusiera reformar la Ley Orgánica de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, y no derogarla como se había manejado hasta ese momento. Más allá de qué pudieran regular los contenidos normativos, uno de los principales objetivos que se proponía la ley era erradicar la dispersión jurídica existente y esta propuesta lo olvidaba.

La disposición reformativa primera del Informe además, propuso que la CCE continuara siendo una persona de derecho público autónoma administrativa y financieramente la cual se integraba al SNC, pero no se adscribía al Ministerio de Cultura. Este pulso político ganado por la CCE era la muestra de la resistencia de la institución ante los cambios propuestos desde

---

<sup>46</sup> Lo cual se demuestra con la ausencia de mención a este instrumento de autoridad en el documento “Políticas para una Revolución Cultural” (2011) dirigido por la ministra.

<sup>47</sup> Para poder realizar la consulta prelegislativa se esperó además a que fuera modificada la Ley Orgánica de la Función Legislativa a mediados de 2012.

el Legislativo y el Ejecutivo. La política cultural continuaría difusa a nivel nacional debido a que tanto el Ministerio de Cultura como el MCPNC y la CCE continuarían su propia agenda de política cultural al menos hasta el año 2013.

En definitiva esta inercia “produjo” el fallo de la política cultural fundamentado en el incumplimiento de los objetivos de la política y expresados en la imposibilidad de hacer aprobar una ley que regulara el SNC y estableciera los mecanismos de exigibilidad de los derechos culturales. Consideramos que la extinción del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural, además de una reorganización en función de la eficiencia del poder Ejecutivo, responde al desinterés manifiesto de las autoridades gubernamentales respecto al sector cultural.

## Conclusiones

En este apartado final se presentaran las reflexiones que propiciaron esta investigación en torno a tres elementos: la “prioridad” de las autoridades públicas a la política cultural; dispersión institucional e indeterminación del lugar de la política; y la dispersión jurídica y la incapacidad de hacer aprobar una ley.

Luego de lo analizado hasta aquí, podemos entender al análisis de política como el esfuerzo por concebir el papel del gobierno en la sociedad y el rol de las relaciones que existen entre las personas, las colectividades y los gobiernos. Asimismo, el nivel de complejidad de estas relaciones constituye un factor determinante en la orientación de determinada política. En función a ello, el análisis a partir de los instrumentos es un método fundamental para comprender su diseño.

Este método permite detallar las diferentes dinámicas del proceso de la política y explicar el modo de gobernanza que se configura en un Estado. Creemos que su característica más relevante es la libertad que le otorga al analista o al investigador para realizar su trabajo; ya que no establece reglas demasiado estrictas o complejas para su aplicación. Además, posibilita alcanzar un elevado nivel de organización y razonamiento estructurado. Sin embargo, adolece de no poder ofrecer explicaciones causales a los fenómenos políticos observables, por lo cual es propicio utilizarlo en forma combinada con otros métodos de análisis tales como el *process-tracing*; el cual busca precisamente explicar relaciones causales.

El objetivo principal de esta investigación fue analizar el diseño de la política cultural ecuatoriana en el período 2007-2013, a partir de los instrumentos que se priorizaron. Dichas herramientas, en el análisis del mecanismo causal permitieron abrir la “caja negra” y evidenciar, por un lado, el proceso mediante el cual la política cultural se diseñó, mientras que por el otro, también se pudo observar como los objetivos de la política no fueron cumplidos y por lo tanto la política falló.

Al examinar la “calidad” del sistema de gobernanza de la cultura, fue posible percatarse de la poca prioridad otorgada por las autoridades públicas a la política cultural y de la

inconsistencia e incongruencia de la batería de instrumentos utilizada. Además se pudo observar una alta conflictividad entre actores y una falta de institucionalización en el proceso de la política constituyeron las razones por las cuales consideramos que la política cultural en el período 2007-2013 es una política fallida.

Siguiendo la línea de lo planteado por Howlett (2009), se pudo observar que los objetivos de política fueron establecidos con altos niveles de participación y deliberación, lo que no necesariamente produjo un conjunto de instrumentos adecuados que los materializaran. Esto en parte se debe a que en la medida en que fue evolucionando la política cultural, solo se añadieron instrumentos y metas a la misma, en lugar de rediseñar o reemplazar los elementos de políticas anteriores. Al enfrentarse a esta situación, el organismo encargado de la política intentó “parchar” o reestructurar los elementos de política existentes, en lugar de proponer nuevas alternativas.

La falta de implementación de un Sistema de Información en el sector cultural imposibilitó un proceso de toma de decisión adecuado. Concretamente, la ausencia de indicadores y bases de datos oficiales sobre los recursos del sector cultural, limitaron la capacidad de acción del Estado ecuatoriano para ejercer la rectoría sobre la política pública de cultura. De igual forma, la alta rotación de autoridades del Ministerio de Cultura colaboró con la imposibilidad de delinear insumos de información precisos y estables en el tiempo, capaces de alimentar y dar consistencia a la política cultural. Los planes de gestión diseñados por cada una de las administraciones, establecían innumerables metas y objetivos que adolecieron fundamentalmente de dos males: primero, no establecían mecanismos específicos para el cumplimiento de los objetivos y metas; segundo, los planes no daban continuidad al trabajo anterior, representando una clara ruptura desde lo político, lo ideológico y lo administrativo, y significando un nuevo comienzo con cada nuevo ministro, es decir, cada un año y medio.

Esta alta rotación afectó también al Sistema Nacional de Cultura (SNC) reconocido en la Constitución de 2008. La definición del sistema, como debería componerse, funcionar y regularse, fue proyectada de diferentes formas desde las cuatro administraciones del período. Sin dudas este fue uno de los aspectos de mayor conflictividad entre los actores,

especialmente entre, el Ministerio de Cultura y el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, y la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”.

Uno de los objetivos principales de la política era eliminar la alta dispersión institucional del sector cultural, sin embargo, lo que hizo desde sus inicios fue aumentarla aún más de lo que ya estaba; mediante la posibilidad de que el MCPNC ejecutara acciones de política cultural con un presupuesto que prácticamente triplicaba el del Ministerio de Cultura. Por otra parte, la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre el Ministerio de Cultura y la CCE para que esta última pasara a formar parte del SNC evidenció un problema de fortalezas institucionales, donde el Ministerio a pesar de ser la institución rectora, resultó ser la más débil. De igual manera, demoró dos años para alcanzar un acuerdo con el BCE para realizar el traspaso de todos los bienes e instituciones culturales que custodiaba y administraba; sin embargo el proceso escalonado y aún inconcluso a la fecha, permitió que el BCE realizara actividades culturales durante todo este período. Todo esto evidenció una indeterminación del lugar de la política, donde la institución rectora tenía limitada capacidad de control sobre otras instituciones públicas que realizaban acciones de política cultural.

La situación organizativa repercutió en la distribución presupuestaria como no podía ser de otra forma. La alta dispersión institucional causó difusión del presupuesto, distribuyéndose recursos públicos a instituciones de forma individual y no dentro de un sistema. Además, la baja ejecución del capital de inversión y la desproporcionada distribución de los tipos de gasto propiciaron diversas irregularidades en los distintos momentos del período. Una de estas irregularidades estaba relacionada con la relación gasto corriente / gasto de inversión, en donde el gasto corriente resultó siempre más elevado en relación al gasto de inversión en todas las instituciones culturales públicas; con excepción del Ministerio de Cultura que hasta el año 2010 mantuvo la relación favorable al gasto de inversión. Otra de las irregularidades estaba en la cantidad de recursos asignados a las instituciones, siendo el presupuesto del MCPNC mucho más elevado que el del Ministerio de Cultura e inclusive el gasto corriente de la CCE del año 2012 fue mayor que el del Ministerio de Cultura.

Finalmente, en relación al elemento central del análisis, se evidenció que la alta dispersión del sistema legal afectaba el normal desarrollo de la política. La aprobación de una Ley de Cultura como solución a ese problema, sin embargo, no logró concretarse.

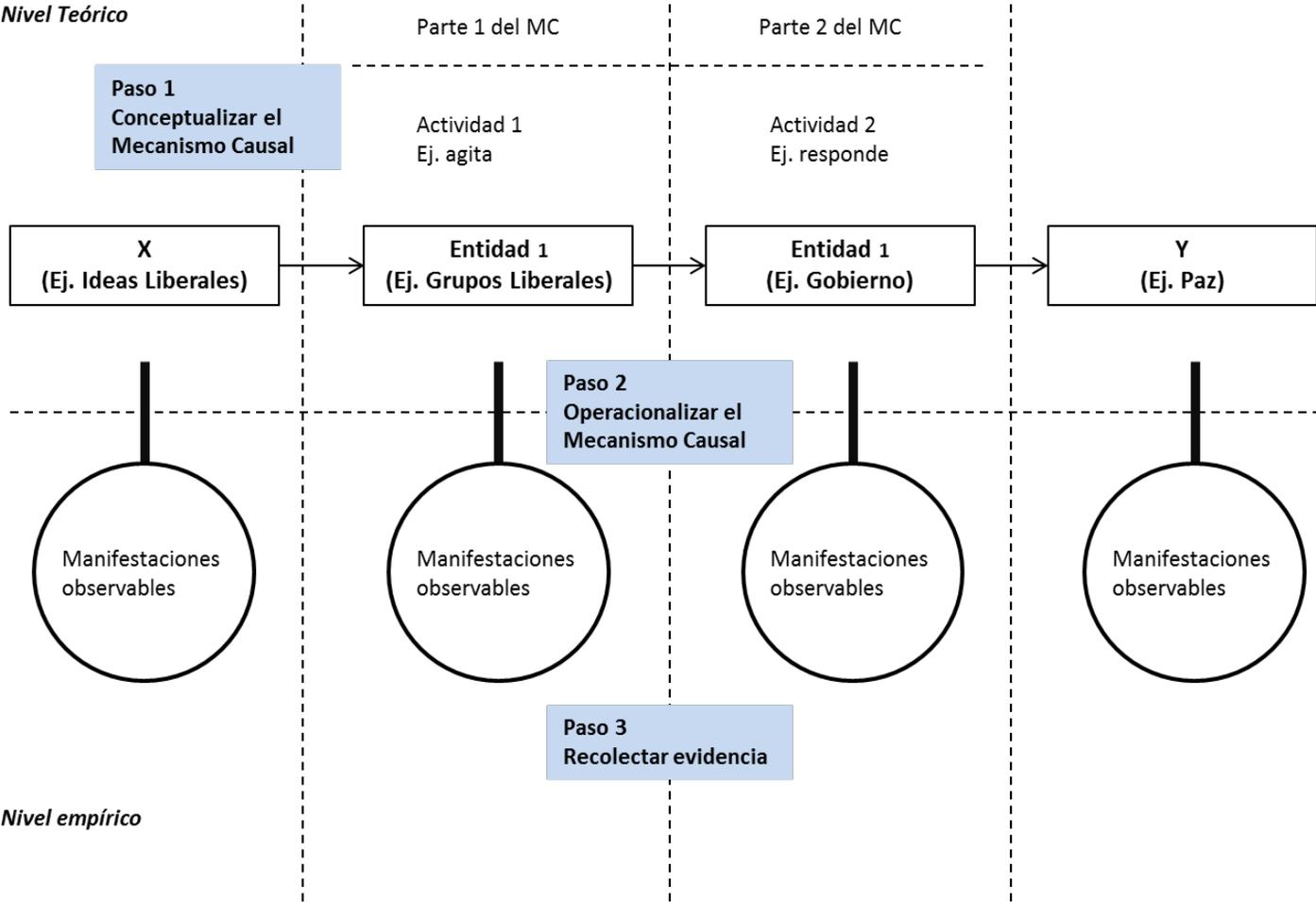
Si bien es cierto que las autoridades públicas mostraron interés en el sector cultural a inicios de 2007 con la creación del Ministerio de Cultura, apenas en el año siguiente este se desvaneció. Someter la Ley de Cultura a una Comisión conformada por mayoría de integrantes de partidos opositores, incluidos presidente y vicepresidente, da muestra de la falta de voluntad política de las altas esferas gubernamentales en este sector.

En función a diversos intereses institucionales y particulares, los actores hicieron fuertes lobbies en torno a la modificación de los contenidos de la Ley de Cultura promovida desde el Ejecutivo. La defensa de su autonomía financiera y administrativa por instituciones como la CCE y el CNCINE y el interés de continuar ostentando la propiedad de bienes arqueológicos por parte de los coleccionistas privados, fueron las posiciones más enfrentadas al proyecto de ley que se discutía en el legislativo. Las negociaciones políticas lograron retrasar cada uno de los pasos que debían darse para la aprobación de la ley dentro de la Asamblea Nacional y obligaron al Ministerio de Cultura a tomar, tardíamente y con poco éxito, algunas medidas que reestructuraran y disminuyeran la dispersión legal e institucional existente.

Todo esto da cuenta del incumplimiento de los objetivos principales que se trazaron para la política cultural ecuatoriana en el período 2007-2013: la creación y organización del Sistema Nacional de Cultura con la finalidad de otorgar mayor institucionalización a la política cultural; y la aprobación de una Ley de Cultura que eliminara la dispersión y superposición de normativas en materia cultural. En correspondencia con estos incumplimientos, es posible afirmar que la política pública de cultura en ese período es una política fallida.

## **Anexos**

**Anexo 1. Mecanismo Causal “Theory-testing process-tracing”**



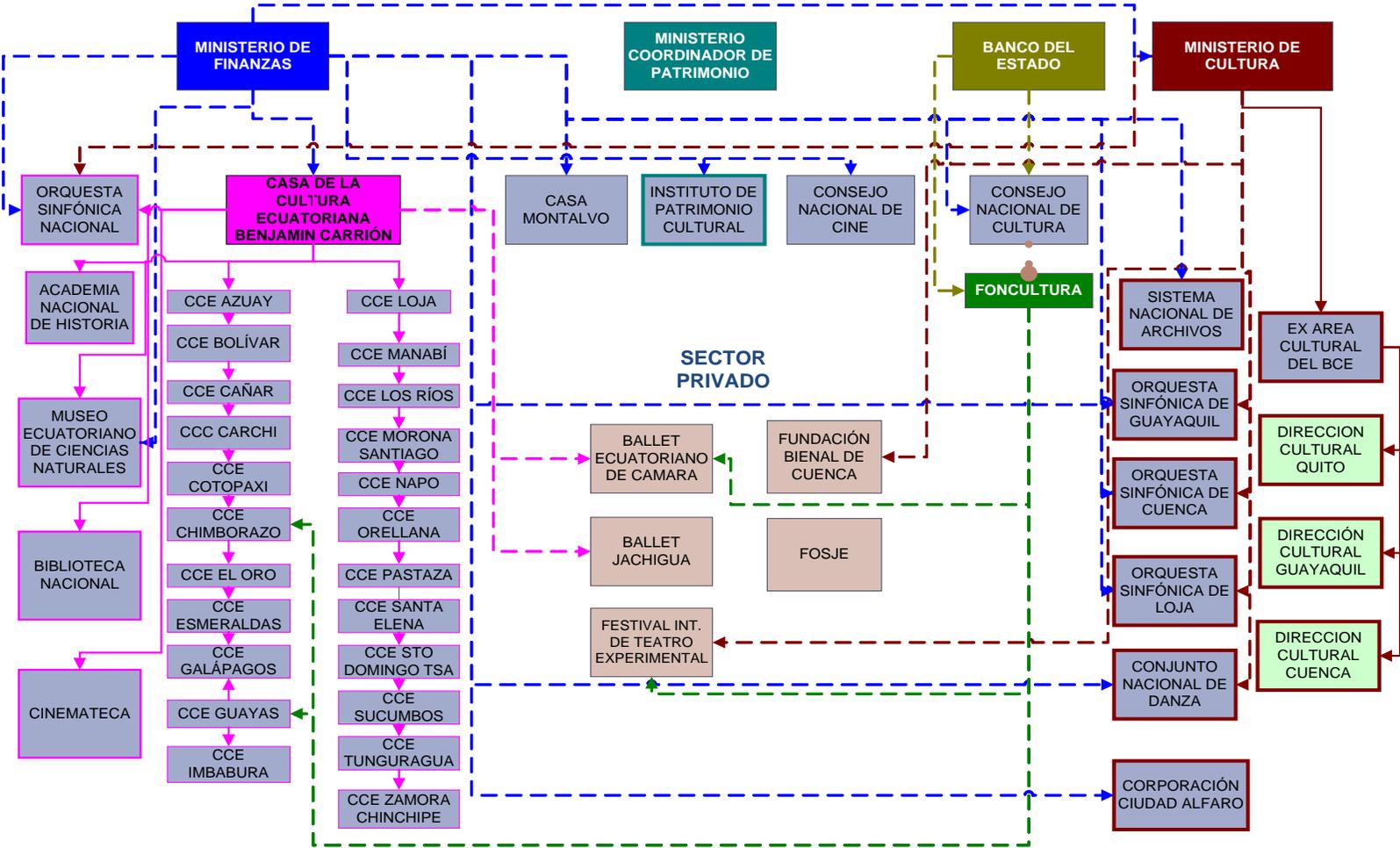
Fuente: Beach y Pedersen (2013)

## Anexo 2. Matriz NATO

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)	Ley de la Cámara Ecuatoriana del Libro (1978)	Presupuesto General de la Casa de la Cultura (2007-2013)	Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión
PLAN NACIONAL DE CULTURA DEL ECUADOR: Un camino hacia la revolución ciudadana desde la cultura 2007-2017	Ley del Sistema Nacional de Archivos (1982)	Presupuesto General del Ministerio de Cultura (2007-2013)	Banco Central del Ecuador
Informe de Gestión del Ministro Antonio Preciado (2008)	Ley de Patrimonio Cultural (1984)	Presupuesto de Inversión del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (2007-2013)	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
Informe de Gestión del Ministro Galo Mora (2008)	Ley de Cultura (1984)	Presupuesto de inversión de las áreas culturales del Banco Central (2009)	Consejo Nacional de Cultura
Informe Nacional de Encuentros Regionales para la construcción de la Ley de Cultura “Cien días por la Cultura” (2009)	Ley de Fomento del Libro (1987)		Consejo Nacional de Cinematografía.
Informe Cien Conquistas Ciudadanas (2009)	Ley de creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural / FONSAL (1987)		Ministerio de Cultura
Informe de actividades mantenidas con el equipo de especialistas para la elaboración de la ley orgánica de cultura y patrimonio (2009)	Ley de la Academia Nacional de Historia (2003)		Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural
Plan Nacional del Buen Vivir (2009 – 2013)	Reglamento a la ley del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (1989)		
Políticas para una Revolución Cultural (2011).	Ley orgánica de la Casa de la Cultura Ecuatoriana (2005).		
	Ley de Fomento del Cine Nacional		

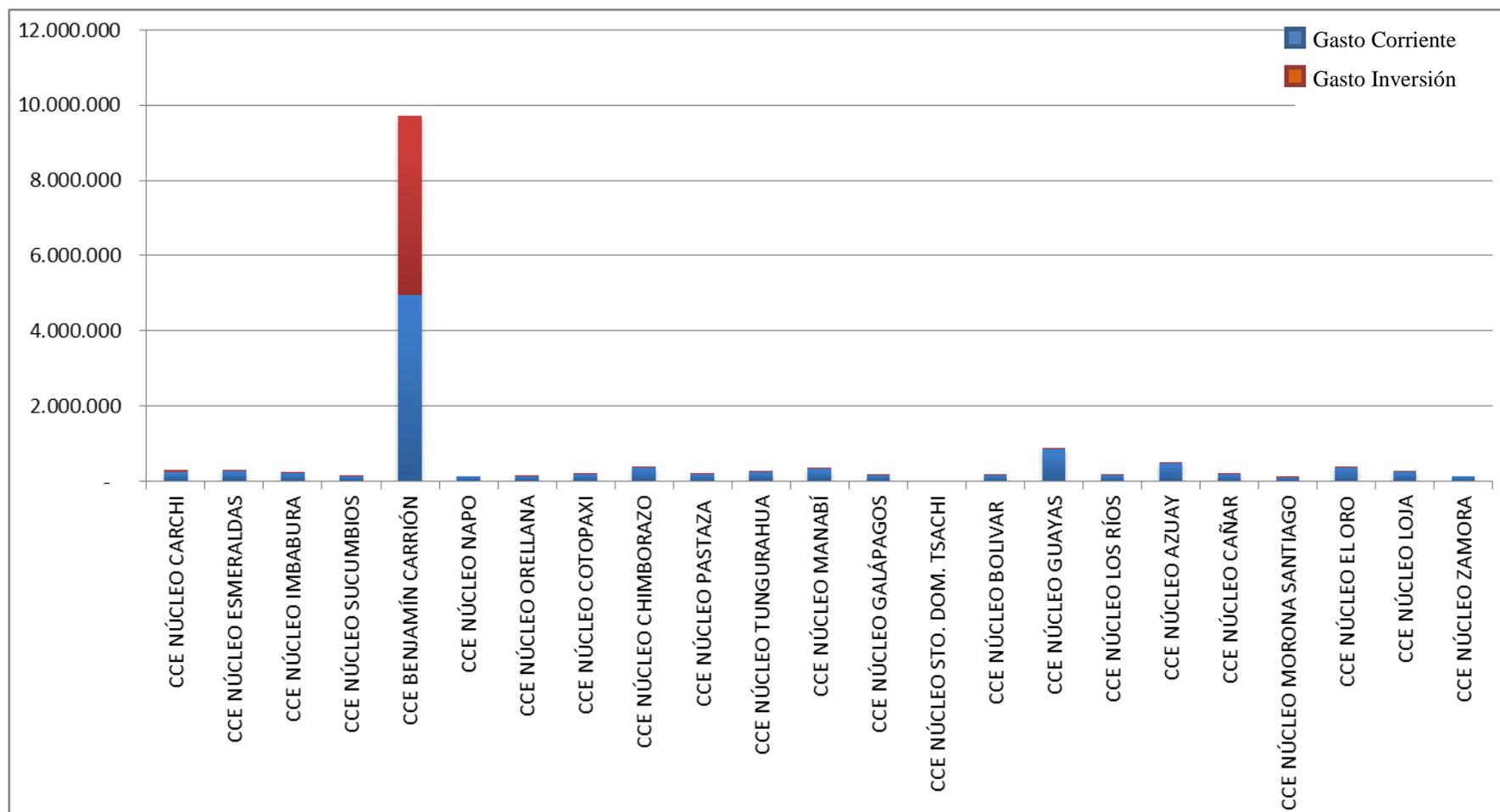
	(2006)		
	Ley Orgánica de régimen monetario y Banco del Estado (2006)		
	Decreto Ejecutivo No. 5 de 2007. Creación del Ministerio de Cultura.		
	Decreto Ejecutivo No. 117-A de 2007 de creación del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural		
	Decreto Ejecutivo 816 de 2007 de emergencia del patrimonio cultural.		
	Decreto Ejecutivo 1022 de 2008 adscripción del INPC al Ministerio de Coordinación del Patrimonio.		
	Constitución de la República (2008)		
	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (2009)		
	Decreto Ejecutivo No. 985 de 2011 de reorganización del Sistema Nacional de Cultura.		
	Decreto Ejecutivo No. 1507 de 2013 de supresión del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural.		
<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>

**Anexo 3. Diagrama de dispersión y caos institucional**



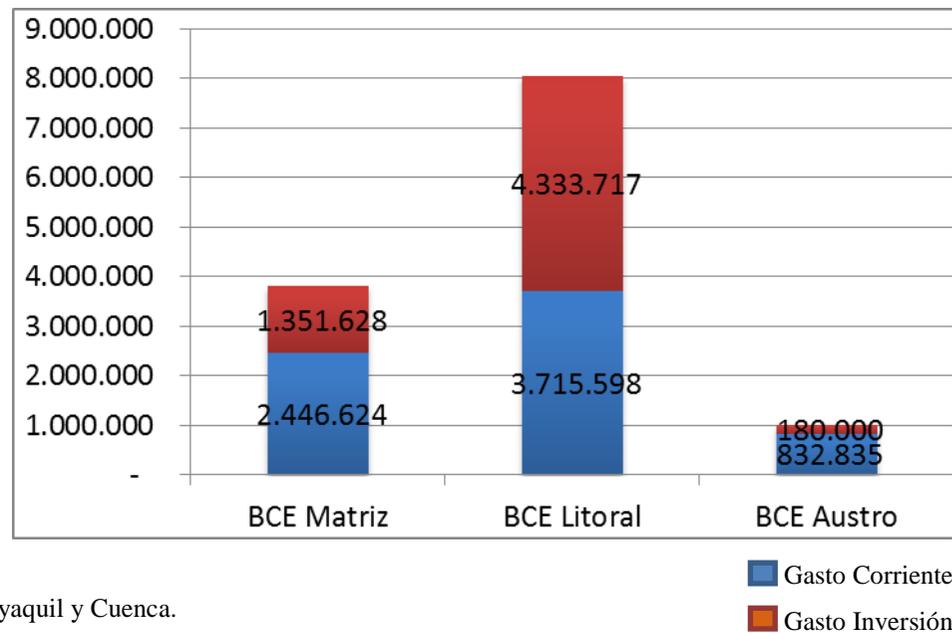
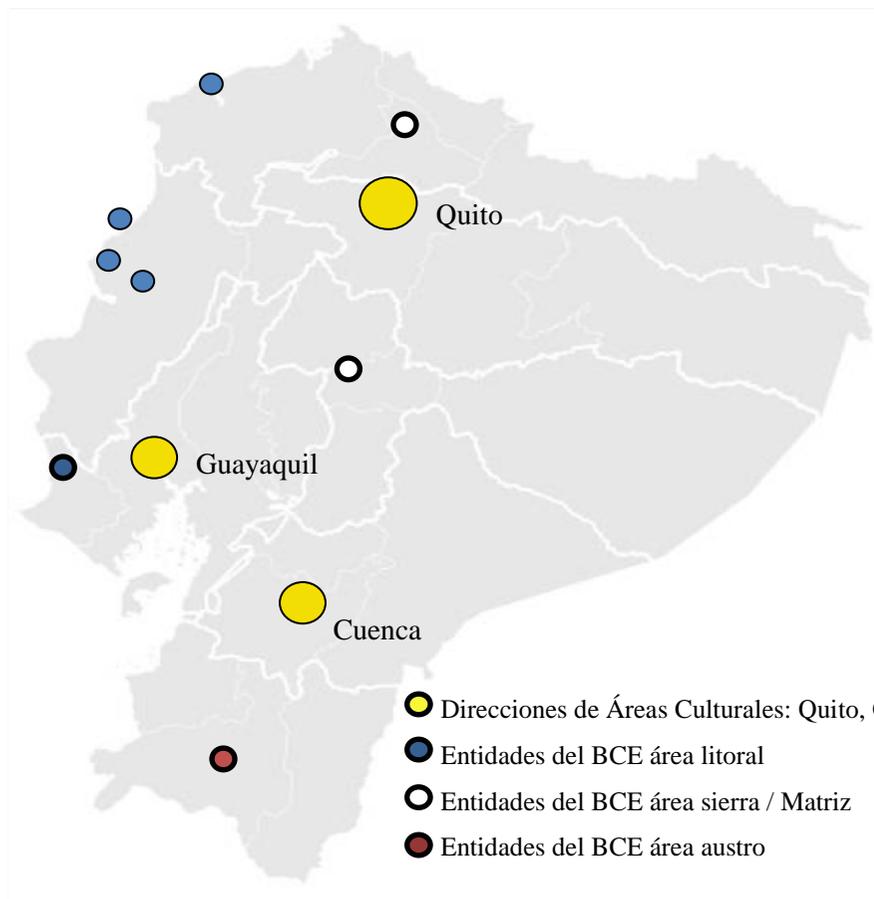
Fuente: Ministerio de Cultura 2011. Presentación del SNC al Presidente de la República.

#### Anexo 4. Gestión de recursos financieros de la CCE distribuida por núcleos



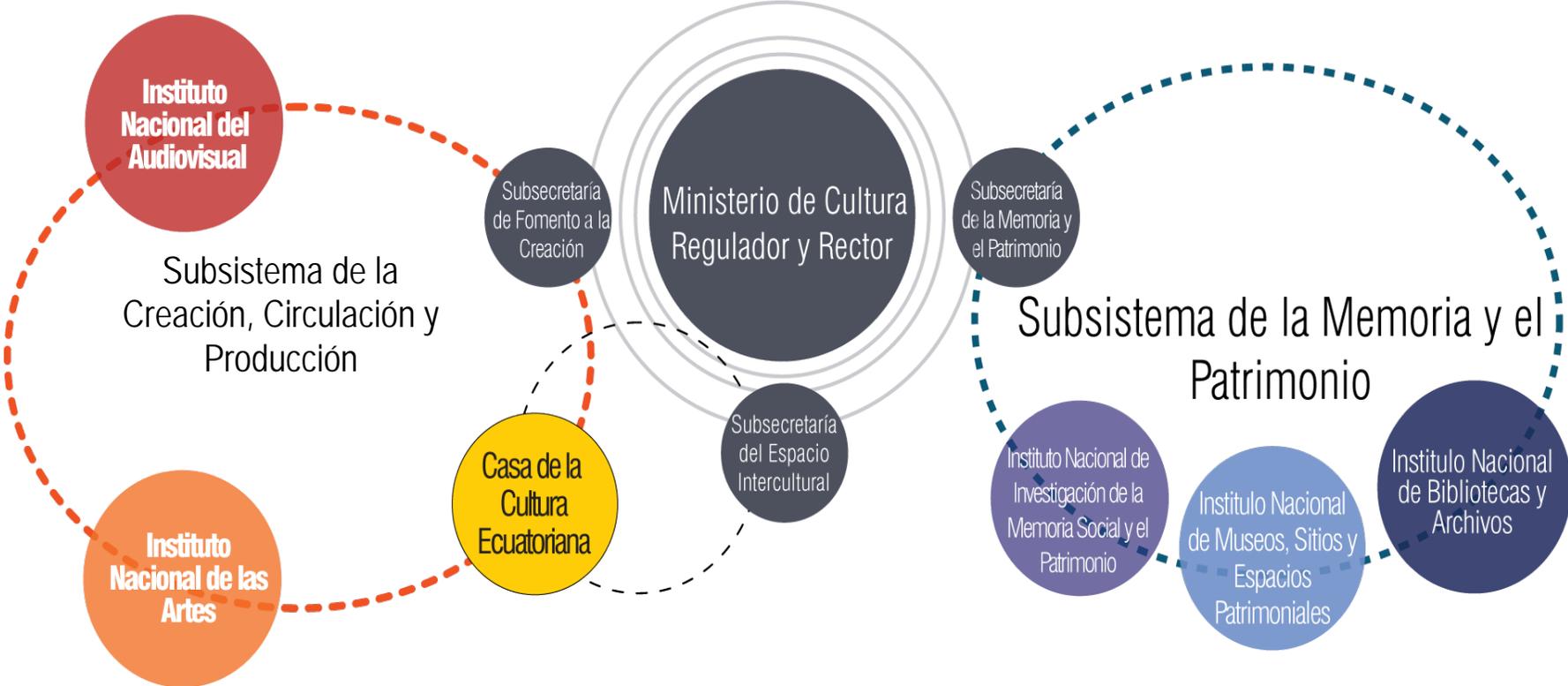
Fuente: Ministerio de Cultura 2009. Presentación del diseño de la política cultural al Presidente de la República.

### Anexo 5. Gestión del BCE distribuida por regiones para el año 2009



Fuente: Ministerio de Cultura 2009. Presentación del diseño de la política cultural al Presidente de la República.

**Anexo 6. Sistema Nacional de Cultura diseñado por el Ministerio de Cultura en el año 2009**



Fuente: Ministerio de Cultura 2009. Presentación de Ley de Cultura al Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural.

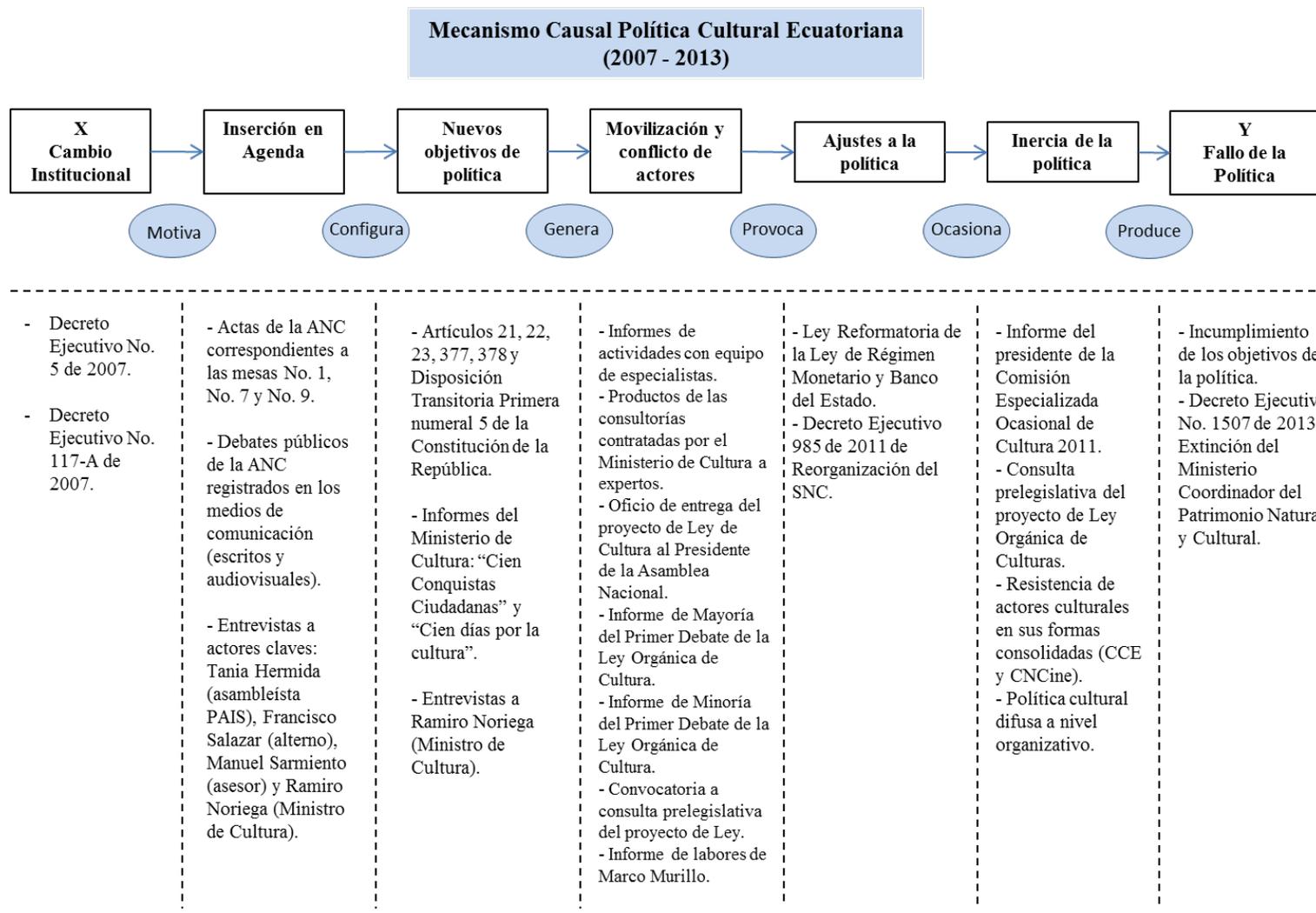
Anexo 7. Sistema Nacional de Cultura diseñado por el Ministerio de Cultura en el año 2011





Fuente: Ministerio de Cultura 2011. Presentación del SNC al Presidente de la República.

## Anexo 8. Mecanismo Causal de la Política Cultural Ecuatoriana (2007-2013)



## Lista de Referencias

- Achugar, Hugo. 1984. A política cultural no acordo Mercosul. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 8, p. 226.
- Aguilar Villanueva Luis. 2007. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Albino, Antonio. 2009. Políticas culturais e novos desafios. *Rev. Matrizes* Ano 2 – nº 2 primeiro semestre de 2009.
- Anderson, Norman H. 1986. “A Cognitive Theory of Judgment and Decision.” In *New Directions in Research on Decision Making*, edited by Berndt Brehmer, Helmut Jungermann, Peter Lourens, and Guje Sevón. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. 63-108.
- Andrade, Pablo. 1999. El imaginario democrático en Ecuador. En *Ecuador Debate* No. 52. Quito: CAAP.
- Alexander, Ernest R. 1982. “Design in the Decision Making Process”. *Policy Sciences* 14 (3): 279-292. Visitado el 10 de mayo de 2015. Available online at <http://www.springerlink.com/content/g40q7248438010j5/x>.
- Álvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, y Arturo Escobar. 1998. “Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements”, en Álvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina; y Escobar, Arturo (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, pp. 1-29.
- Bardach, E. (1980). *Implementation studies and the study of implements*. Paper presented to the American Political Science Association.
- Beach Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2011. What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. Department of Political Science & Government University of Aarhus. Paper prepared for presentation at The American Political Science Association annual meeting Seattle, Washington, USA September 1-4, 2011.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Process Tracing methods – Foundations and Guidelines*. Manuscript accepted at the University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2010. *Process Tracing and Causal Inference*. Henry Brady and David Collier, eds, *Rethinking Social Inquiry* Rowman and Littlefield, 2010 (second edition)
- Bennet, Tony. 1999. “Putting Policy into Cultural Studies”, en Durning, Simon, *The Cultural Studies Reader*, Londres y Nueva York, Routledge, 2a. edición.
- Banco Mundial. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación*. Examen del Banco Mundial. Washington DC: Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_. 2004. *La educación en América Latina y el Caribe: documento estratégico del Banco Mundial*. Washington DC: Banco Mundial.
- BID. 2012. *La economía naranja. Una oportunidad infinita*. Bogotá: Puntoaparte Bookvertising.
- Bobrow, David B., & Dryzek, J. S. 1987. *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bobrow, Davis B. 2006. "Policy Design: Ubiquitous, Necessary, and Difficult." In *Handbook of Public Policy*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. Beverly Hills, CA: Sage. 75-96.
- Borja, Rodrigo. 2012. *Enciclopedia de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bothelho, Isaura. 2001. *As dimensões da cultura e políticas públicas, São Paulo em Perspectiva*, v. 15, nº 1, pp. 73-83.
- Bourdieu, Pierre. 2000. "Sobre el poder simbólico". En *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: UBA/ Eudeba. 65-73.
- Braudillard, Jean. 2010. *Crítica a la economía política del signo*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Bressers, H., & Honigh, M. 1986. A comparative approach to the explanation of policy effects. *International Social Science Journal*, 108, 267–288.
- Bressers, H., & Klok, P. J. 1988. Fundamentals for a theory of policy instruments. *International Journal of Social Economics*, 15(3/4), 22–41.
- Bressers, H. T. A., & O’Toole, L. J. 1998. The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3), 213–239.
- \_\_\_\_\_. 2005. Instrument Selection and Implementation in a Networked Context. In P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 132–153). Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Brunner, José Joaquín. 1985. *Políticas culturales para la democracia, Material de discusión, Programa FLACSO, nº 69, Santiago de Chile*.
- Brown, Harold. 1977. *Perception, Theory, and Commitment: The New Philosophy of Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burstein, P. 1991. 'Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes', *Annual Review of Sociology* 17: 327–50.
- Calabre, Lia. 2013. *História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia*. Consultado el 20 de Junio de 2015, [http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero07/escritos%207\\_12\\_historia%20das%20politicass%20culturais.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero07/escritos%207_12_historia%20das%20politicass%20culturais.pdf)

- Camarotti, Renata. 2014. ¿Cultura para el desarrollo? Cruces entre “lo social” y “lo cultural” en las políticas públicas de cultura. En *Culturas políticas y políticas culturales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales. 163-175.
- Campbell, J. L. 1998. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27(5), 377–409.
- Carbonell, Miguel. 2000. Constitucionalismo, minorías y derecho. En *Revista Insmonía No. 12*.
- Carrión, Benjamín. 2007. *Cartas al Ecuador*. Quito: Universidad Alfredo Pérez Guerrero
- Castells, Manuel. 1998. *The information age: economy, society and culture*. Cambridge: Blackwell, 3v.
- CEPAL. 2014. *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*. [http://www.oei.es/publicaciones/Libro\\_CEPAL.pdf](http://www.oei.es/publicaciones/Libro_CEPAL.pdf)
- Christensen, T., Laegreid, P., y Wise, L. R. 2002. Transforming administrative policy. *Public Administration*, 80(1), 153–179.
- Cohen, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen. 1972. “The Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Collier, David. 2011. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* 44(4): 823-830.
- Collier, Paul. 2001. *Implications of ethnic diversity*. Washington DC: Banco Mundial.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). 2014. Documento de Discusión de la 6ta Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura. Santiago de Chile, 2014.
- Considine, Mark. 2005. *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy*. *Politics & Policy*, Volume 40, No. 4 (2012): 704-724. 10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x Published by Wiley Periodicals, Inc.
- Cortés, Guillermo. 2006. Tan cerca y tan lejos: los vaivenes de las políticas culturales. En: Cortés, Guillermo y Víctor Vich (Orgs.). *Políticas culturales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Nacional de Cultura.
- Cueva, Agustín. 1967. “Mito y verdad de la cultura mestiza”, *Revista Indoamérica*, N° 4-5, julio-diciembre de 1965; reproducido con ampliaciones en *Entre la ira y la esperanza*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- De Leon, Peter. 1997. Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y políticas públicas*, Vol VI, núm. 1, primer semestre de 1997.

- Domenech, Eduardo. 2007. El Banco Mundial en el país de la desigualdad: Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En: *Cultura y Neoliberalismo*, Alejandro Grimson (Ed). Buenos Aires: CLACSO.
- Dryzek, Jhon S. y Brian Ripley. 1988. The ambitions of policy design. *Policy Studies Review*, Summer 1988. Vol 7, No.4, pp. 705-719.
- Dunn William (1981), *Public Policy Analysis: an Introduction*. Harlow: Prentice Hall, 496 p.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Edelman, M. 1971. *The Symbolic Uses of Politics: Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1977. *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
- Eliadis, F. P., Hill, M. M., & Howlett, M. (Eds.). 2005. *Designing government: From instruments to governance*. Montreal: McGill Queens University Press.
- Estefanía, Joaquín. 1998. *Contra el pensamiento único*. Madrid: Taurus.
- Fell, Claude. 1989. *Los años del águila. 1920-1925: Educación, cultura e iberoamericanismo en el México posrevolucionario*. México: UNAM.
- Fernández, Xan B. 2007. Acerca de algunos cambios recientes en los escenarios de la cultura: secularización y globalización. En: Arturo Morató Rodríguez (Org.). *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- Fontaine, Guillaume. 2014. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Inédito. FLACSO. Ecuador.
- García Canclini, Néstor. 1987. *Políticas culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Diferentes, desiguales, desconectados*. Buenos Aires: Editorial Gedisa.
- García Linera, Álvaro. 2010. “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”, en García Linera, A.; Prada, R.; Tapia, L. y Camacho, O.V., *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO.
- Garretón, Manuel. 2003. El espacio cultural latinoamericano revisitado. En: *Trasnversalidades da cultura*, de Linda Rubim y Nadja Miranda (Orgs.). Brasilia: EDUFBA.
- Gill, Christopher J., Lora Sabin y Christopher H. Schmid. 2005. Why clinicians are natural Bayesians. *BMJ* 2005; 330.  
doi: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.330.7499.1080> (Published 05 May 2005).
- Goldstein, J., y Keohane, R. O. Eds. 1993. *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press.

- Goodin, Robert E. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grimson, Alejandro, 2014 *Comp. Culturas políticas y políticas culturales*. - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014. 208 p.
- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. 1998. *Smart regulation: Designing environmental policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hall, Stuart. 2005. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- Handelsman, Michael H. 1987. Resonancia del "Boom": Agustín Cueva y el parricidio cultural ecuatoriano de los '60. *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, Año 13, No. 26. pp. 169-177. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4530343>
- Harvey, Edwin R. 2008. Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales. Naciones Unidas. Comité Económico y Social.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Políticas culturales en América Latina. Evolución histórica, instituciones públicas, experiencias*. Madrid: Fundación Autor SGAE.
- Hawkesworth, Mary. 1992. "Epistemology and Policy Analysis", en W. Dunn and R. M. Kelly, eds., *Advances in Policy Studies*, págs. 295-329. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Hermida, Tania. 2009. *Los alcances de la nueva Constitución en la cultura*. Inédito.
- Hobsbawm, Eric. 1995. *A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(Spring), 3–19.
- \_\_\_\_\_. 2007. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127–144.
- Howlett Michael, M. Ramesh. 1993. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy Studies Review*, 12(1), 3–24.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.)
- Howlett Michael, M. Ramesh, Anthony Perl (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (3rd Ed.)
- Howlett Michael, Sarah Giest. 2013. "The policy-making process". In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), *Routledge Handbook of Public Policy*. London, New York: Routledge, 17-28.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael. 2014. From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sci* DOI 10.1007/s11077-014-9199-0.
- Howlett, Michael y Ishani Mukherjee. 2014. Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. Paper presented to the Panel on Issues in Policy Formulation Theory & Practice. IPSA 23rd World Congress of Political Science Montreal, PQ Canada. July 19-24, 2014
- Howlett, M., & Lejano, R. 2013. Tales from the crypt: The rise and fall (and re-birth?) of policy design studies. *Administration & Society*, 45(3), 356–380.
- Howlett, M., & Rayner, J. 2007. Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in ‘new governance arrangements’. *Policy and Society*, 26(4), 1–18.
- \_\_\_\_\_. 2013. Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170–182.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter deLeon. 2010. “La construcción social y diseño de políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*; ed. Paul Sabatier. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. 99-138
- International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA). 2015. Un objetivo “cultura” en la agenda de desarrollo post-2015.
- Jann, Werner, Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. In: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, 43-62.
- Joedicke, Jurgen, Christian Mattesius, y Hans-Otto Schulke. 1970. “Merkmalsbestimmung als Teil des Planungsvorganges [Characteristic Determination as Part of the Planning Process].” In *Arbeitsberichte zur Planungsmethodik [Work Reports Concerning Planning Methods]*, edited by Institut für Grundlagen der Modernen Architektur. Stuttgart: Karl Kramer Verlag. 135-151.
- Jones, Charles. 1970. The Policy Approach: An Essay on Teaching American Politics. *Midwest Journal of Political Science*, 13 (2): 284-297.
- King, Gary, Robert O. Keohane, y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kingman, Eduardo y Rosemary Terán. 2009. *Memoria Social y Patrimonio*. Inédito. Consultoría contratada por el Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Kroeber, Alfred y Clyde K. Klukhohn. 1952. *A Critical Review of Concepts and Definitions*. New York: Random House. <https://www.questia.com/read/100067373/culture-a-critical-review-of-concepts-and-definitions>

- Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*, 2d ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Landázuri Camacho, Carlos y María P. Ordoñez. 2010. En *Estado del País. Informe Cero 1950 – 2010*. Quito: Estado del país. 77-95.
- Lasky, Melvin. 2002. *The language of Journalism*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, edited by Daniel Lerner and Harold Dwight Lasswell. Palo Alto, CA: Stanford University Press. 3-15.
- \_\_\_\_\_. 1956. *The Decision Process*. College Park, MD, University of Maryland Press.
- Lebovics, Herman. 2000. *La misión de Malraux*. Buenos Aires: Editora Universitaria de Buenos Aires – EIDEBA.
- Lindblom, Charles E. 1959. 'The science of muddling through', *Public Administrative Review* 59: 78–88.
- Linder, S. H., y Peters, B. G. 1984. From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259.
- \_\_\_\_\_. 1988. The analysis of design or the design of analysis? *Policy Studies Review*, 7(4), 738–750.
- \_\_\_\_\_. 1990. Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design. *Eval. Program Plann.*, 13, 303–311.
- \_\_\_\_\_. 1991. The logic of public policy design: Linking policy actors and plausible instruments. *Knowledge. Technology & Policy*, 4(1), 125–151.
- Mahoney, James. 2010. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research." *World Politics* 62 (1): 120–47.
- March, James G. 1972. "Model Bias in Social Action." *Review of Educational Research* 42 (4): 413-429. Visto el 29 de abril de 2015. Available online at <http://rer.sagepub.com/content/42/4/413.extract>
- Marchán Romero, Jaime. 2010. *Presente y Futuro de los Derechos Culturales*. Bilbao: UNESCO Etxea.
- Mato, Daniel. 2002. "Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder", en Mato, Daniel (ed.), *Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas: CLACSO. pp. 21-43.
- Mayntz, Renate. 1979. Public bureaucracies and policy implementation. *International Social Science Journal*, 31(4), 633–645.
- \_\_\_\_\_. 1983. The conditions of effective public policy: A new challenge for policy analysis. *Policy & Politics*, 11, 123–143.

- \_\_\_\_\_. 1993. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. In J. Child, M. Crozier, & R. Mayntz (Eds.), *Societal change between market and organization* (pp. 3–18). Aldershot: Avebury.
- Mejía, José Luis. 2004. “¿Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América latina”, *Revista Pensar Iberoamérica* No. 7, septiembre-diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2009. Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009. En: *El poder de la Diversidad Cultural*. Revista de Pensamiento Iberoamericano Número 4. Madrid: AECID.
- Méndez José Luis. 2011. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, in: Luis F. Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI, 115-150.
- Ministerio de Cultura. 2007. Plan Nacional de Cultura del Ecuador: Un camino hacia la revolución ciudadana desde la cultura. Quito: Ministerio de Cultura.2007-2017. (Versión Preliminar)
- \_\_\_\_\_. 2008a. Informe de Gestión del ministro Antonio Preciado.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Informe de Gestión del ministro Galo Mora Witt.
- \_\_\_\_\_. 2009a. Ley de Cultura. Cien conquistas ciudadanas. Quito: Ministerio de Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Cien días por la cultura. Quito: Ministerio de Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2009c. Proyecto de Ley de Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2009d. Presentación al Presidente de la República sobre la política cultural.
- \_\_\_\_\_. 2011a. Políticas para una Revolución Cultural. Quito: Ministerio de Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Informe de Gestión de la ministra Erika Sylva.
- \_\_\_\_\_. 2013a. Informe Situación Actual Ministerio de Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2013b. Presentación al Presidente de la República sobre la Casa de la Cultura.
- \_\_\_\_\_. 2013c. Presentación al Presidente de la República sobre los avances en el SNC.
- Montpetit, E. (2003). *Misplaced distrust: Policy networks and the environment in France, the United States, and Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Moreira, Darío. 1977. *La política cultural en Ecuador*. París: UNESCO.
- Nivón, Eduardo. 2006. *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- \_\_\_\_\_. 2011. As políticas culturais e os novos desafios. O patrimônio imaterial na estruturação das novas políticas culturais. En: *Cultural Políticas culturais: teoria e práxis de Lia Calabre*. – São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

- Ochoa Gautier, Ana M. 2002. Políticas culturales, academia y sociedad, en Mato, Daniel (ed.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas: CLACSO. pp. 213-224.
- OEI. 2014. Encuesta latinoamericana de hábitos y prácticas culturales 2013. Madrid: OEI.
- Olaza, Mónica. 2014. Políticas públicas y cultura política. Reflexiones posibles para desnaturalizar prejuicios, estereotipos y racismo. En *Culturas políticas y políticas culturales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales. 133-145
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. Westview Press.
- Partridge, William y Jorge Uquillas. 1996. Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America. Washington DC: Banco Mundial. Working Paper N° 27.202.
- Piazzon, Luciana. 2014. As políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais. En *Culturas políticas y políticas culturales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales. 117-133.
- PNUD. 2014. Informe sobre Desarrollo Humano 2014.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Prieto de Pedro, Jesús. 2002. Cultura, economía y derecho, tres conceptos implicados. En: *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura*, ISSN-e 1683-3783, N°. 1, 2002.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Cultura, Culturas y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2000. El 21 de enero del 2000. Quito: OSAL.
- Reascos Vallejo, Nelson. 2010. La cultura, las culturas, la identidad. En *Estado del País. Informe Cero 1950 – 2010*. Quito: Estado del país. 23-29.
- Richard, Nelly ed, 2010. En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas. Red de Estudios y Políticas Culturales, Santiago, Editorial ARCIS-CLACSO.
- Rodríguez Castelo, Hernán. 1967. *Revolución Cultural*. Quito: Casa de la Cultura.
- Rodríguez Morató, Arturo. 2012. El Análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, Vol. 11, núm. 3, p. 15 – 38
- Roth André-Noël. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1991. Political science and public policy and toward better theories of the policy PR. *PS: Political Science and Politics* 24 (June):144–56.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*; ed. Paul Sabatier. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. 5-23.
- Salamon, Lester. 1981. Rethinking public management: Third party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29(3), 255–275.
- \_\_\_\_\_. 1989. The tools approach: Basic analytics. In L. S. Salamon & M. S. Lund (Eds.), *Beyond privatization: The tools of government action* (pp. 23–50). Washington, DC: Urban Institute.
- \_\_\_\_\_. 2002. The new governance and the tools of public action. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1–47). New York: Oxford University Press.
- Schiff, Maurice. 1996. *South-North migration and trade. A Survey*. Washington DC: Banco Mundial. Working Paper N° 1.696.
- Schlager, Edella. 1997. “A Response to Kim Quaile Hill’s In Search of Policy Theory”. *Policy Currents*, 7 (junio). 14-15.
- \_\_\_\_\_. 1999 “A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes.” In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press. 233-260.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*; ed. Paul Sabatier. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. 317-347.
- Schön, Donald. 1985. *The Design Studio: An Exploration of Its Traditions and Potentials*. London: RIBA Publications.
- \_\_\_\_\_. 2001. “The Crisis of Professional Knowledge and the Pursuit of an Epistemology of Practice.” In *Competence in the Learning Society*, edited by John Raven and John Stephenson. New York: Peter Lang. [http://www-new1.heacademy.ac.uk/assets/documents/resources/heca/heca\\_cl13.pdf185-207](http://www-new1.heacademy.ac.uk/assets/documents/resources/heca/heca_cl13.pdf185-207)
- SICSUR. 2013. *Los Estados de la Cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Simon, Herbert A. “A Behavioral Model of Rational Choice.” *Quarterly Journal of Economics* 69 (1): 99-118. Visto el 24 de mayo de 2015. <http://qje.oxfordjournals.org/content/69/1/99.abstract>

- \_\_\_\_\_. 1957. *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science." *American Political Science Review* 79 (2): 293-304. Visto el 30 de mayo de 2015. Available online at <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1956650>
- Sommer, Doris. 2005. *Arte y responsabilidad social*. Mimeo.
- Symonides, Janusz. 2000. *Cultural Rights: new dimensions and challenges*, Off-Print, *Thesaurus Acroasium*, Vol. XXIX.
- Tinajero, Fernando. 1967. *Más allá de los dogmas*. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana
- \_\_\_\_\_. 2010. *Las políticas culturales del Estado (1944-2010)*. En *Estado del País. Informe Cero 1950 – 2010*. Quito: Estado del país. 29-43.
- Torres, Rosa María. 1997. "¿Mejorar la calidad de la educación básica? La estrategia del Banco Mundial" en Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tupper, A., y Doern, G. B. 1981. *Public corporations and public policy in Canada*. In A. Tupper & G. B. Doern (Eds.), *Public corporations and public policy in Canada* (pp. 1–50). Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Tversky Amos, y Daniel Kahneman. 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases." *Science* 185 (4157): 1124-1131. Visto 29 de abril 2015. <http://www.hss.caltech.edu/~camerer/Ec101/JudgementUncertainty.pdf>
- UNESCO. 1982. *Declaración de México sobre Políticas Culturales aprobada en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales*. México: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000546/054668mb.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2003. *Políticas culturales para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura*. Brasilia: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Diez claves de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en su 33ª sesión, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Nuestra Diversidad Creativa*. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2010a. *Cultura y Desarrollo. Evolución y perspectivas*. UNESCO Etxea. Cuadernos de trabajo No.1.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Invertir en la diversidad cultural y en el diálogo intercultural*. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Una nueva agenda de políticas culturales para el desarrollo y la comprensión mutua*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002147/214747s.pdf>

- \_\_\_\_\_. 2013a. Reforzar la gobernanza de la cultura para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Resultados del proyecto de Banco de Expertos de la UNESCO-UE. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2013b. Declaración de Hangzhou. Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible.
- Urfalino, Philippe. 2004. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette.
- Van der Heijden, J. 2011. Institutional layering: A review of the use of the concept. *Politics*, 31(1), 9–18. doi:10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x.
- Vich, Víctor. 2006. Gestionar riegos: agencia y maniobra en la política cultural. En: Guillermo Cortés y Víctor Vich (Orgs.). *Políticas culturales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Nacional de Cultura.
- Weible Christopher M., Daniel Nohrstedt (2013), “The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change”. In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), *Routledge Handbook of Public Policy*. London, New York: Routledge, 125-137.
- Williams, Raymond (1969), *Cultura e sociedade: 1780-1950*, San Pablo, Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Palavras-chave – um vocabulário de cultura e sociedade*, San Pablo, Boitempo Editorial.
- Woodside, K. 1986. Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science*, 19(4), 775–793.
- Wortman, Ana. 2002. Vaivenes del campo intelectual político cultural en la Argentina. En libro: *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Daniel Mato (compilador). Caracas: CLACSO.
- Yúdice, George. 2002. *El recurso de la cultura*. Barcelona: Gedisa.