

# La gestión de riesgos en el patrimonio cultural edificado del Ecuador: un análisis crítico de las competencias administrativas en el caso de Cuenca

María del Cisne Aguirre Ullauri <sup>1</sup> | Michelle López Suscal <sup>2</sup>

Recibido: 25-05-2024 | Versión final: 17-07-2024

## Resumen

El artículo analiza la gestión de riesgos y sus competencias administrativas en Ecuador a través del caso del patrimonio cultural edificado de Cuenca; se recurre el enfoque secuencial y análisis crítico de los procesos, recursos, herramientas y resultados tangibles obtenidos. Metodológicamente el análisis usa los mecanismos del Manual de gestión del Patrimonio Cultural de Querol (2010; 2020); a saber: 1) el conocimiento del patrimonio; 2) la planificación a través de las actividades de la gestión pública en el territorio; 3) el control mediante la aplicación normativa según niveles de responsabilidad y; 4) la difusión relacionada con las tareas de divulgación y entrega de los bienes a la sociedad. A su vez, estos se evalúan a través de la Escala de Eficacia y Eficiencia Organizacional (OESS) propuesta por el Consorcio Internacional de Investigación sobre Prácticas Basadas en la Evidencia. Se determina que la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del conocer y planificar es regular, mientras que, es mala en el caso del controlar y difundir. Finalmente, se confirma que, la gestión administrativa del caso de estudio, y probablemente, de otros territorios es incipiente en la materia analizada lo cual limita considerar al patrimonio cultural edificado como un agente de desarrollo.

**Palabras clave:** conservación; gestión de riesgos; patrimonio arquitectónico; políticas públicas

## Citación

Aguirre Ullauri, M.C. & López Suscal, M. (2024). La gestión de riesgos en el patrimonio cultural edificado del Ecuador: un análisis crítico de las competencias administrativas en el caso de Cuenca. *ACE: Architecture, City and Environment*, 19(56), 13345. <https://doi.org/10.5821/ace.19.56.13345>

# Risk Management in Ecuador's Built Cultural Heritage: A Critical Analysis of Administrative Competencies in The Case of Cuenca

## Abstract

The article analyses risk management and its administrative competencies in Ecuador through the case of Cuenca's built cultural heritage, employing a sequential approach and critical analysis of processes, resources, tools, and tangible results obtained. Methodologically, the analysis uses the mechanisms from Querol's Cultural Heritage Management Manual (2010; 2020), namely: 1) knowledge of heritage; 2) planning through public management activities in the territory; 3) control through the application of regulations according to levels of responsibility; and, 4) dissemination related to the tasks of divulgation and delivery of assets to society. Simultaneously, these are evaluated using the Organizational Effectiveness and Efficiency Scale (OESS) proposed by the International Consortium for Evidence-Based Practices Research. It is determined that the efficiency, effectiveness, and sustainability of knowing and planning are average, whereas poor in the case of controlling and disseminating. Lastly, it is confirmed that the administrative management of the case study —and probably of other territories— is developing in the analyzed subject, limiting the consideration of built cultural heritage as a development agent.

**Keywords:** conservation; risk management; architectural heritage; public policies

<sup>1</sup>arquitecta, doctora en Patrimonio Arquitectónico, Docente Investigadora, Universidad Católica de Cuenca, (ORCID: [0000-0002-3179-7839](https://orcid.org/0000-0002-3179-7839), Scopus Author ID: [57204931863](https://scopus.org/57204931863), WoS ResearcherID: [AAZ-2894-2020](https://orcid.org/AAZ-2894-2020)), <sup>2</sup>Arquitecta, Investigadora contratada, Universidad Católica de Cuenca, (ORCID: [0000-0001-7425-8897](https://orcid.org/0000-0001-7425-8897), Scopus Author ID: [58525859100](https://scopus.org/58525859100), WoS ResearcherID: [KVZ-1826-2024](https://orcid.org/KVZ-1826-2024)). Correo de contacto: [maguirreu@ucacue.edu.ec](mailto:maguirreu@ucacue.edu.ec)

## 1. Introducción

En el mundo, el patrimonio cultural es considerado como una de las bases del desarrollo sostenible de un territorio y, por ende, de su comunidad (Baltà Portolés, 2018). A pesar de ello, actualmente las causas de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran sometidos los bienes culturales están consideradas en niveles muy altos, con posibles pérdidas irreparables (Carvajal Ballesteros, 2019). Por su parte, el patrimonio cultural edificado ha sido una de las categorías patrimoniales con mayor vulnerabilidad e inclusive ha presentado detrimentos físicos significativos (Baltà Portolés, 2018). Se tiene claro que en dicho patrimonio no figura sólo la identidad histórica-cultural de los pueblos, también contiene valores patrimoniales y arquitectónicos relevantes, y dictámenes de integridad-autenticidad; además, tiene la capacidad de permitir la cohesión y desarrollo social, sobre la cual recae la necesidad de gestionarlo, protegerlo y, en efecto, conservarlo (Carvajal Ballesteros, 2019).

Hoy, la conservación y gestión del patrimonio cultural, y también, del patrimonio cultural edificado, debe priorizar, no solo en la mejora de su condición física, es decir, la aplicación de diversas acciones conservacionistas (intervenciones, conservación correctiva, conservación preventiva y restauración), sino también la relevancia de incluir acciones, herramientas o recursos efectivos que permitan gestionar y proteger los bienes culturales ante cualquier riesgo natural, antrópico, ambiental o intrínseco del bien (Coulomb, 2021).

A pesar de la importancia que involucra gestionar un bien cultural, lamentablemente la gestión patrimonial se ha visto menoscabada por enfoques de actuación puntualizados o poco efectivos, esto es, actuar y gestionar sólo cuando existen situaciones cruciales de riesgo y vulnerabilidad que provocan peligro de desaparición; y carencia u obsolescencia de herramientas administrativas, jurídicas-normativas y técnicas adecuadas, competentes y adaptadas a la realidad del patrimonio cultural a proteger (Costa, 2018; Coulomb, 2021). Este escenario se ha visto de forma común en el mundo, pero en América Latina se ha convertido en una situación alarmante y de constante crítica, análisis y estudio; puesto que ha generado una serie de daños en todas las categorías patrimoniales (Costa, 2018). Varios investigadores (Andrade, 2018; Andueza, 2010; Carvajal y Heras, 2020; Martín, 2010; Orozco, 2011; Ríos, 2022) coinciden con lo previo; en sus aportes relacionan esta situación de manera predominante con la precariedad de las políticas públicas asociadas con la gestión de riesgos, y la racionalidad instrumental forzada y desvinculada con el territorio y los bienes patrimoniales. Lo previo recae eminentemente en las administraciones públicas y el propio Estado, los cuales particularmente se hacen cargo de la conservación del patrimonio cultural, pero más allá de administrar y proteger los bienes culturales, no han establecido estructuras o modelos de gestión del riesgo o semejantes.

Este panorama en la gestión del patrimonio cultural de Ecuador, y singularmente de la ciudad de Cuenca y su Centro Histórico, declarado como patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO en 1999, no es ajena. De hecho, se ha vuelto un ámbito de constante preocupación y juicio. La gestión patrimonial y la gestión de riesgos acentúa limitaciones normativas, diagnósticas, prácticas, metodológicas y técnicas, resultando en ineficiencia administrativa y gestora, e indiscutiblemente en la conservación patrimonial (Ríos, 2022). A la par, con la existencia de un compendio considerable de políticas públicas, pero con dificultades y limitaciones al ser implementadas (Aguirre Ullauri, 2021). Es decir, existen vacíos y falta de instrumentos en diferentes áreas.

Estos desequilibrios en la práctica gestora han provocado una ruptura y deficiencia en las actuaciones individuales e interinstitucionales de los diferentes niveles de gestión dedicados a la protección del patrimonio, reduciendo así las facultades de progreso y ejecución (Ríos, 2022). Asimismo, esta situación ha incitado a diversas experiencias investigativas sobre el estudio, diagnóstico y propuestas de gestión de riesgos en el patrimonio a nivel nacional y local; dan cuenta de la situación crítica en cuanto a carencias metodológicas e instrumentales, y efectividad y actuación frente a la conservación y protección. A manera de ejemplo, múltiples expertos (Aguirre Ullauri et al., 2018; Carvajal & Heras, 2020; Godoy Carrera, 2014; Herrera Mera, 2021) adaptan y definen metodologías enfocadas en fortalecer la gestión de riesgos a través del análisis de las vulnerabilidades y riesgos (externos e internos), con la finalidad de mejorar técnicamente sus condiciones de gestión y conservación. De esta manera se corrobora y acentúa la falta de recursos en el marco institucional y normativo ecuatoriano en sus diferentes niveles territoriales.

En este contexto, el presente artículo analiza cómo la administración pública ecuatoriana ejecuta la gestión de riesgos del patrimonio cultural a través del caso de Cuenca y su patrimonio cultural edificado, para determinar la incidencia y eficacia en su conservación. Este diagnóstico tiene como finalidad aclarar los procesos, herramientas y métodos que propone y reconoce el Estado ecuatoriano y sus entidades públicas, es decir, una crítica en cuanto a enfrentar los desafíos técnicos, sociales, políticos y económicos que impone el desarrollo, siendo los problemas más polémicos, los escasos recursos y la desigualdad de oportunidades. Como instrumento base se toma la estructura de los mecanismos o principios (conocer, planificar, controlar y difundir) del patrimonio cultural propuestos por Querol (2010, 2020) para distinguir un panorama actual de los planteamientos y las acciones de éxito, enmienda y mejora.

## 2. Metodología

La metodología aplicada se sustenta en el análisis documental sobre el estado actual de la gestión de riesgos y sus implicaciones en la conservación del patrimonio cultural edificado en el Ecuador, a través del caso de Cuenca. Se aborda un diálogo teórico, a través de la crítica, discusión y contraste de resultados.

Se consultan los documentos procedentes de la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, y de la Dirección General de Gestión de Riesgos del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Cuenca, así como del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), Zonal 6 (Figura 1). Se incluye a aquellas instituciones del sector público con competencias explícitas en la gestión y conservación del patrimonio cultural edificado en Cuenca. Para el análisis correspondiente se utiliza los denominados mecanismos o dimensiones expuestos en el Manual de gestión del Patrimonio Cultural (Querol, 2010; 2020) (Figura 2), los cuales además se someten a una valoración cuantitativa-cualitativa mediante la adaptación de la Escala de Eficacia y Eficiencia Organizacional (OEES, en inglés) (Schalock et al., 2015).

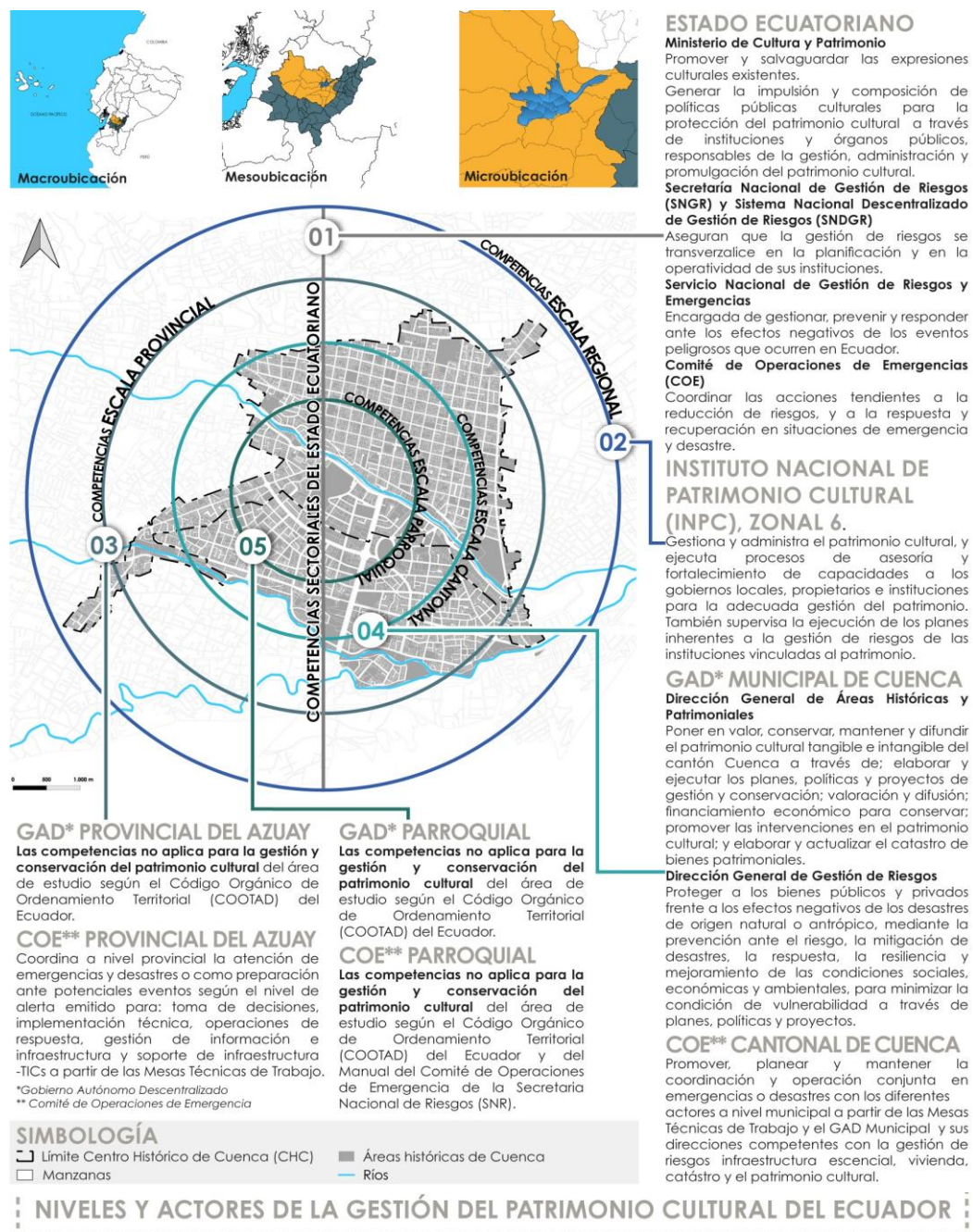
El sistema OEES se adapta y reforma en base a las necesidades de la investigación, así como la realidad patrimonial y territorial de la zona de estudio, con la finalidad de cualificar y cuantificar las acciones de gestión del patrimonio cultural edificado (Figura 2). Según el proceso metodológico del sistema base, se consideran perspectivas y sus respectivos criterios de evaluación para cualquier esfera gestora a analizar, siempre y cuando estos se fundamenten en prácticas científicas verídicas o se realicen mapeos conceptuales considerando mínimo 10 expertos en el tema (Schalock et al., 2015). De esta forma, en esta investigación se ha optado por contemplar aquellas prácticas y evidencias establecidas por Querol (2010, 2020) a través del *“Manual de la gestión del Patrimonio Cultural”*. La autora, historiadora y escritora, cuenta con una dilatada trayectoria académica y experiencia en temas de gestión del patrimonio cultural, lo cual ha permitido definir las 4 perspectivas (mecanismos), 20 indicadores y 49 criterios de evidencia correspondientes a cada mecanismo o perspectiva a valorar. Los últimos se encuentran repartidos en 2 parámetros dentro de cada mecanismo, esto es, eficacia y eficiencia.

Al mismo tiempo, se considera la escala de valoración de tipo Likert mixta (cuantitativa-cualitativa) del modelo base OEES definido por Schalock et al. (2015). En el caso de la escala cuantitativa, se establece un rango numérico de 0-2pts. para evaluar el estado de cada indicador y criterio basado en evidencia. La puntuación se fundamenta en el número de criterios de evidencia cumplidos en cada indicador y parámetro de cada mecanismo. La puntuación define; 2pts. cuando se cumplen todos los criterios de evidencia descritos; 1pt. Cuando se cumplen 1 o 2 criterios de evidencia descritos; 0 pts., cuando no se cumple ninguno de los criterios de evidencia descritos. Con ello, se obtiene la puntuación final o índices de eficacia y de eficiencia de cada mecanismo. La sumatoria de los dos índices definen el índice de sostenibilidad. Por último, y a partir de estos índices resultantes, se establece la escala cualitativa de 4 rangos conforme el siguiente detalle:

- 1) Excelente, la gestión del mecanismo ha cumplido con el 100% de los criterios de evidencia, en donde los índices de eficiencia y eficacia presentan valores entre 9 y 12 pts., y el de sostenibilidad entre 18 a 24 pts.

- 2) Buena, la gestión del mecanismo ha cumplido con entre el 99% - 80% de los criterios de evidencia, en donde los índices de eficiencia y eficacia presentan valores entre 6 y 8 pts., y el de sostenibilidad entre 12 y 17 pts.
- 3) Regular, la gestión del mecanismo ha cumplido con entre el 79% - 51% de los criterios de evidencia, en donde los índices de eficiencia y eficacia presentan valores entre 3 y 5 pts., y el de sostenibilidad entre 11 y 16 pts.
- 4) Mala, la gestión del mecanismo tiene cumplido  $\leq 50\%$  de los criterios de evidencia, en dónde los índices de eficiencia y eficacia presentan valores entre 2 a 0 pts., y el de sostenibilidad entre 0 y 5 pts.

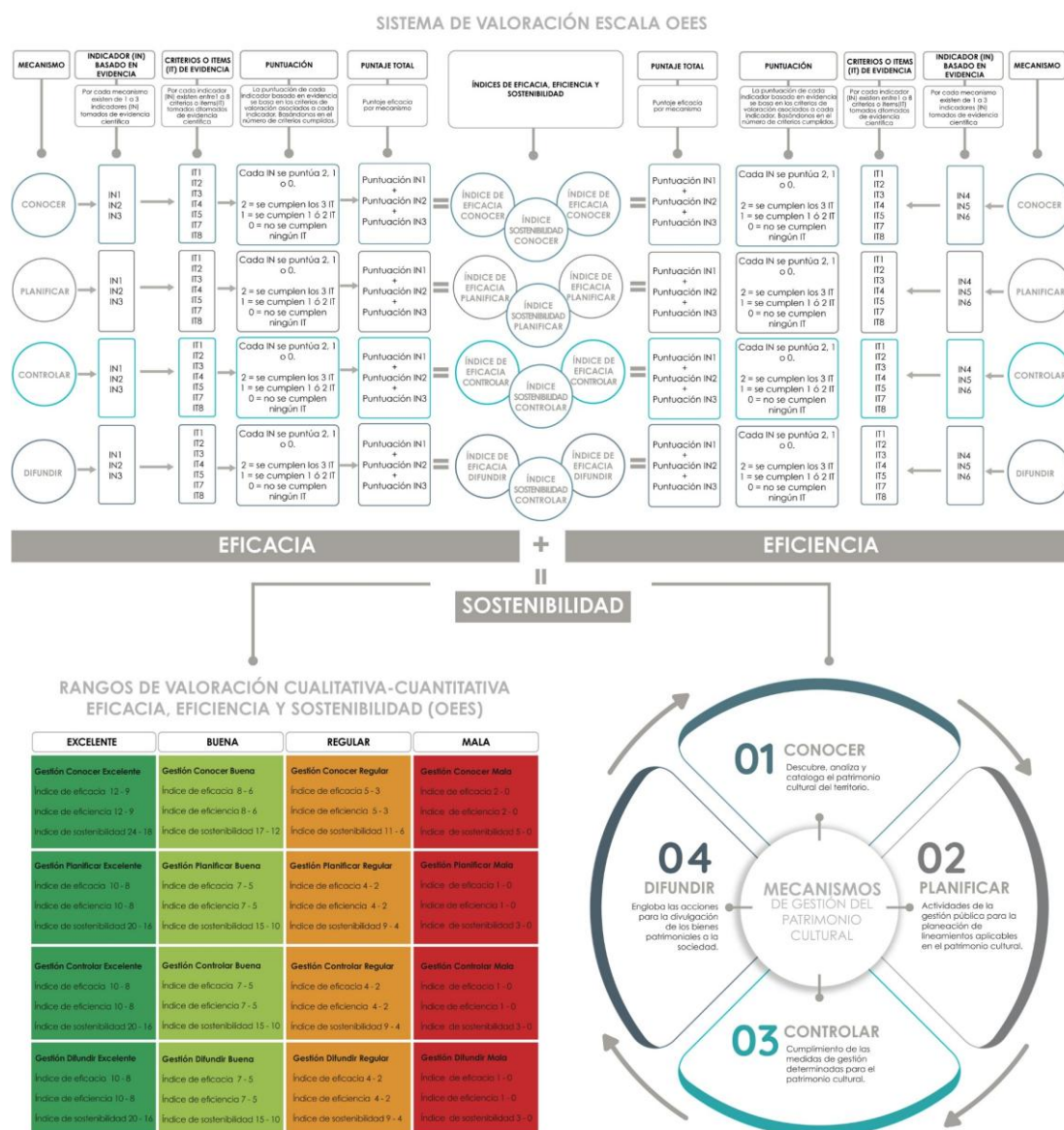
Figura 1. Zona de estudio e instituciones públicas y sus competencias en la gestión del riesgo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COOTAD 2010; Constitución de la República del Ecuador 2008; Municipalidad de Cuenca 2010 e INPC 2021.

Finalmente, el sistema de valoración OEES y sus recursos permiten establecer y medir la eficiencia, eficacia y sostenibilidad en la gestión a través de índices cuantitativos asociados a una escala cualitativa ordinal que determina si cada mecanismo y su gestión es excelente, buena, regular o mala (Figura 2).

Figura 2. Estructura de los Mecanismos de Gestión del patrimonio cultural y su sistema de valoración OEES



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Manual de gestión del Patrimonio Cultural y la Escala de eficiencia y eficacia organizacional (OEES).

### 3. Resultados y discusión

En el Ecuador, la gestión del riesgo del patrimonio cultural es un tema problemático. No existen metodologías claras y establecidas, y la visión de gestión y conservación está concentrada en ciertas zonas o regiones del territorio (Ríos, 2022); también presenta problemas de aplicación y prácticas propias de los principios o mecanismos de gestión en ámbitos administrativos, científicos y técnicos (Carvajal & Heras, 2020).

La gestión del patrimonio ecuatoriano, y en consecuencia del patrimonio cultural edificado, está regida y vinculada al ordenamiento territorial mediante 5 niveles de competencias específicas; 1) Estado, 2) Región, 3) Provincia, 4) Cantón, y 5) Parroquia, a las cuales se articulan organismos o entidades públicas como; Ministerio de Cultura y Patrimonio, y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) a través del: Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y el Comité de Operaciones de Emergencias (COE); también se incluye al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) y sus sedes desconcentradas pertenecientes a las 9 regiones que conforman el país; Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a través de la Prefectura y consejos provinciales; y los GADs Cantonales y parroquiales mediante sus direcciones asociadas a la protección y conservación del patrimonio cultural en zonas urbanas y rurales, respectivamente (COOTAD, 2010; Rey Pérez & Tenze, 2018; Ríos, 2022).

Según el COOTAD (2010), los diferentes niveles de organización y las instituciones asociadas tienen competencias exclusivas para conservar, mantener y difundir el patrimonio cultural edificado; así como la obligación de crear, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para conservarlo, mantenerlo y divulgarlo. A pesar de ello, no se ha podido fortalecer lazos entre dichas instituciones, y, por tanto, se dificulta establecer soluciones, herramientas, estrategias o políticas efectivas a las necesidades que se presentan día a día (Ríos, 2022).

En este panorama, aunque preocupante muestra avances, la gestión del riesgo en el patrimonio cultural ha tomado cierta relevancia entre la sociedad civil, profesionales, entidades privadas, administración pública y el Estado Ecuatoriano. Décadas atrás la situación era crítica, es así, que el Estado dictaminó el Decreto Ejecutivo No. 816 o Decreto de Emergencia Patrimonial en el año 2007 para atender el sector del patrimonio cultural en las 24 provincias del país (Achig Balarezo & Barsallo, 2018; Cortés et al, 2019) considerando el destrozo y saqueo de yacimientos arqueológicos; hurtos en iglesias y museos; el descenso del patrimonio documental-bibliográfico; la sustitución y alteración del legado arquitectónico; y el incautación y desfiguración de los valores inmateriales en el patrimonio cultural (Andrade, 2016), es decir, ante la depredación y la pérdida de riqueza cultural (Andrade, 2016; Ríos, 2022).

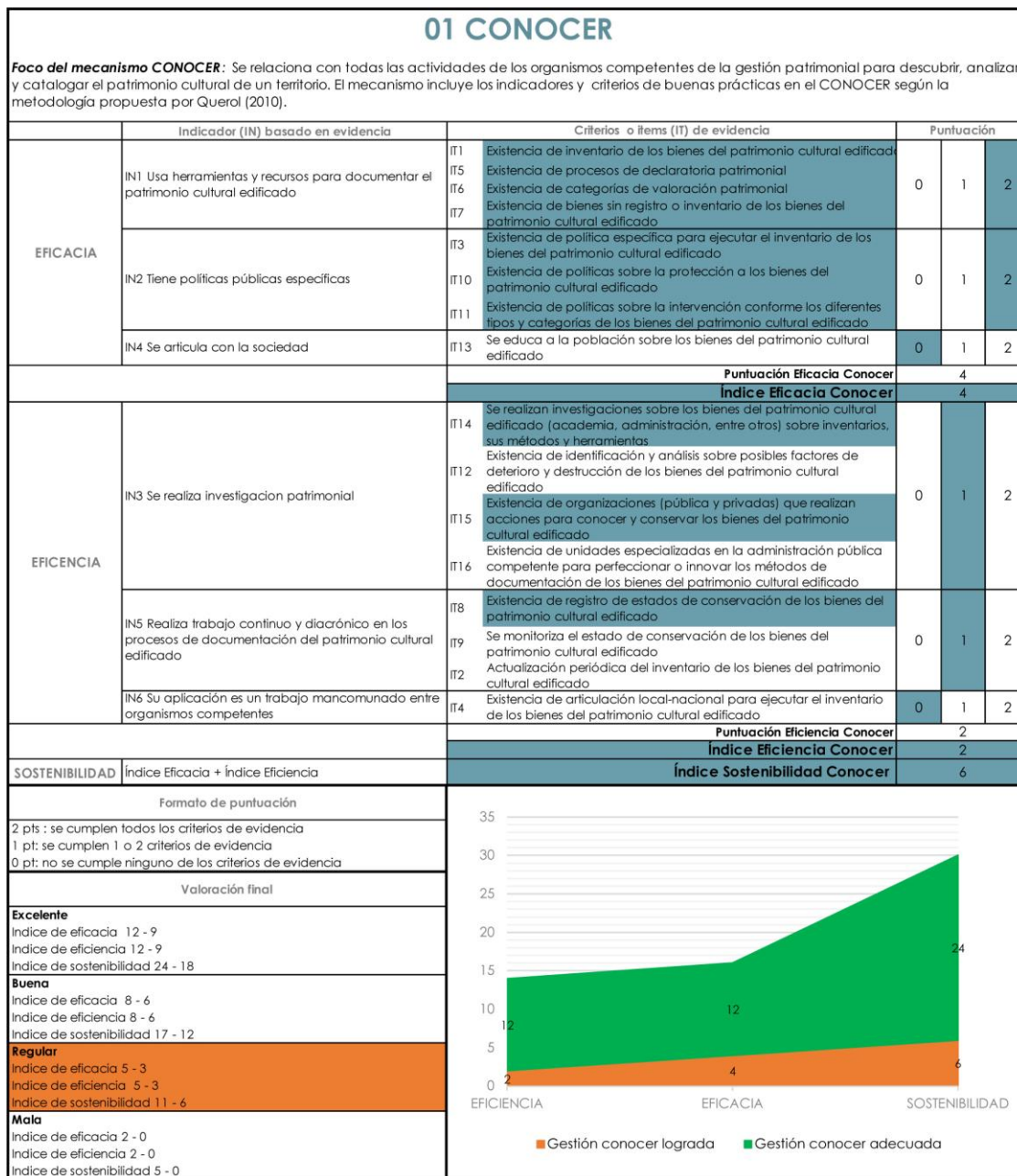
A partir de este hecho, se creó, la hoy desaparecida Unidad de Gestión de Emergencia del Patrimonio, la cual actuó en 4 ejes: 1) reconocer claramente los riesgos que enfrenta el patrimonio; 2) proveer seguridad a los bienes en riesgo, 3) establecimiento del Sistema Nacional de Gestión de los bienes culturales, y 4) la divulgación y concientización ciudadana para valorar el patrimonio (Woolfson Touma, 2017). En adelante, el INPC define el reconocimiento de los riesgos del patrimonio cultural en el Ecuador; se identifican y asocian a diversas acciones naturales y antrópicas (Collado Murillo, 2021). En el primer caso considerando que, la condición geográfica en la que se encuentra el territorio ecuatoriano, es decir, los accidentes geográficos complejos y su propia ubicación en la microplaca Bloque Andino como resultado de lo cual se suscitan sismos, inundaciones, tsunamis, huracanes, deslizamientos, fallas geológicas, erupciones volcánicas, caídas de ceniza, entre otros (Cunalata Vásquez & Caiza Sánchez, 2022). En cambio, los riesgos antrópicos a los cuales se expone el patrimonio cultural edificado del Ecuador coinciden con aquellos del contexto mundial; esto es, la ejecución de obras civiles e inadecuadas intervenciones, desconocimiento, presión inmobiliaria, falta de mantenimiento, robo, fanatismo, vandalismo; indiscutiblemente los factores medioambientales y la vulnerabilidad constitutiva del bien cultural (Párraga-Toral et al., 2021).

A pesar de este reconocimiento de los riesgos que enfrenta el patrimonio cultural ecuatoriano, su gestión gradualmente desciende en efectividad, es decir, evidencia problemas y carencias en la administración, gestión y conservación, las cuales se demuestran a través de la obsolescencia de políticas públicas, recursos, instrumentos y métodos orientados a la realidad continua que enfrenta (Ríos, 2022). En asentamientos históricos como Quito y Cuenca el patrimonio edificado ha sufrido daños colaterales por los esfuerzos frustrados del Estado ecuatoriano. También han gestado sus propios esfuerzos, pero evidencian varias limitaciones. Así, y según la orientación metodológica seguida se detallan los siguientes hallazgos en Cuenca.

3.1 Acerca de conocer

Se valoran 6 indicadores asociados a 15 criterios tomados de las buenas prácticas de documentación patrimonial (Querol, 2010; 2020) lo cual evidencia valoración regular en eficiencia, eficacia y sostenibilidad (Figura 3).

Figura 3. Medición de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del mecanismo Conocer



Fuente: Elaboración propia.

La eficacia (regular/4pts) (Figura 3) ha mostrado preocupaciones y retos del conocer, y capacidades para documentar el patrimonio cultural edificado en Cuenca, lo que ha potenciado posibles riesgos y amenazas en las estructuras arquitectónicas. Esto debido a que Cuenca a pesar de utilizar métodos, recursos y herramientas para conocer el patrimonio edificado, no ha logrado los resultados efectivos debido a la obsolescencia, carencias metódicas y pocos alcances en la continuidad de su ejecución a corto y largo plazo.

Se han desarrollado inventarios patrimoniales y definido categorías de valoración como las principales herramientas de gestión (Quezada et al., 2021). Los resultados han permitido concretar 4 inventarios y el registro de 9338 edificaciones, de las cuales 3154 tienen categoría patrimonial (Flores Guillermo & Loarte Merino, 2020). También han permitido conocer bienes inmuebles sin registro, es decir, los que no pertenecen a una categoría normada (Quezada et al., 2021). Esta es una falencia, sin embargo, las mayores son las limitaciones del inventario en el establecimiento del estado de conservación, niveles de intervención, y la asociación a los posibles riesgos que vulneran las edificaciones.

Igualmente, se han usado las declaratorias patrimoniales nacionales e internacionales como recurso clave para identificar, documentar y proteger el patrimonio (Cabrera Jara, 2020). Como tal, el recurso presenta dificultades de aplicación, por las deficiencias en la determinación de los procesos técnicos que no muestran claridad, detalle teórico y metodológico para ser ejecutados por el ente regulador. Este panorama dificulta la obtención de datos adecuados y obstaculiza la efectividad en la conservación y protección ante cualquier riesgo. Asimismo, Cuenca tiene un repertorio considerable de políticas públicas específicas para documentar el patrimonio, sin embargo, su ejecución es la incierta (Aguirre Ullauri, 2021). Existen normas para ejecutar el inventario, y proteger e intervenir según categoría y tipo patrimonial, mismas que son obsoletas; presentan carencia metodológica (Ríos, 2022), así como en registros, documentación actualizada y falta de herramientas técnicas, financieras y administrativas (Gil et al., 2017).

Esta inoperancia de las políticas públicas, ha provocado la inadecuada y subjetiva valoración en los inventarios de la arquitectura patrimonial cuencana (Flores Guillermo & Loarte Merino, 2020; Heras Barros, 2015). Por ello, algunas edificaciones han cambiado su categoría patrimonial sin fundamentación técnica, provocando situaciones preocupantes como alteraciones en la composición y en la lectura arquitectónica formal, constructiva y estética (Jara Molineros et al., 2022), hasta llegar a la demolición (Heras Barros, 2015). Lo propio sucede con las prácticas intervencionistas inadecuadas de restauración o rehabilitación que desvalorizan las edificaciones, pese a la existencia de lineamientos normativos para encausar dichas acciones como la Ordenanza para la gestión y conservación de las áreas históricas y patrimoniales (OPGCAHP) del cantón Cuenca (ORGCAHP, 2010) y los instructivos menores que la operativizan, aunque, no articulan el componente social y de gestión de riesgos a pesar de los daños irreversibles generados (Ríos, 2022).

Con respecto a eficiencia (regular/2pts) (Figura 3), se ratifica la carencia y desarticulación de las capacidades intrínsecas de los organismos competentes locales y nacionales para dar a conocer el patrimonio edificado y llevar una gestión idónea. La limitada y escasa investigación en el tema ha estancado y desmejorado el sistema de inventario, sus métodos y herramientas; así como ha desencadenado la ausencia de registros continuos de estados de conservación y los posibles riesgos a los que se enfrenta. Lo previo es efecto de la falta de unidades especializadas competentes para perfeccionar o innovar los métodos de documentación y la inexistencia de cooperación de organizaciones (pública y privadas) vinculadas a la gestión.

De igual forma, se evidencia trabajo discontinuo y sincrónico en los procesos de documentación debido a esfuerzos fallidos para la sistematización y actualización del inventario (Sinchí et al., 2020). Es decir, se torna en un conjunto de experiencias aisladas limitando e impidiendo analizar, investigar y actualizar la información patrimonial en el transcurso del tiempo (Vázquez Aguirre, 2021). Tal es así que, de los 4 inventarios, solo dos (de los años 1999 y 2009-2010) aplicaron recursos técnicos digitales, gracias a la cooperación interinstitucional del GAD Municipal de Cuenca y organismos académicos nacionales e internacionales (Heras Barros, 2015). Su producto ha determinado información que ha podido ser usada hasta la fecha, a pesar de no actualizarse en 13 años, lo cual deriva en falencias para comprender el estado de conservación de los bienes y los riesgos a los cuales se exponen, así como ejecutar intervenciones que eviten pérdidas (Flores Guillermo & Loarte Merino, 2020).

Además, el inventario al no ser elevado a catálogo, ha limitado el conocimiento y toma de decisiones para la conservación. Conforme a expertos locales (Cardoso, 2010; Carvallo Cordero, 2015; Heras Barros, 2015), es relevante ejecutarlo, y determinar un instrumento administrativo y científico, para facilitar el conocimiento general, así como incluir los riesgos a los que se enfrentan (Heras Barros, 2015), y procurar el adecuado monitoreo y control periódico (Carvallo Cordero, 2015).



Por último, y según los resultados de eficacia y eficiencia, el conocer presenta sostenibilidad (regular/6pts) (Figura 3) regular y preocupante, que a largo plazo no podrá continuar sola y comprometerá la identificación, protección y conservación oportuna del patrimonio cultural edificado, conllevándolo a erradicarse de forma definitiva y afectando la identidad socio-cultural de la ciudad.

### 3.2 *Acerca de planificar*

Se valoran 5 indicadores vinculados a 11 criterios de las buenas prácticas de gestión del patrimonio cultural (Querol, 2010; 2020) por lo que se establece una valoración regular en cuanto a eficiencia, eficacia y sostenibilidad (Figura 4). En eficacia (regular/3pts) el planificar presenta inconsistencias; sus capacidades se han visto menoscabadas para alcanzar los objetivos y metas en la gestión patrimonial.

Cuenca cuenta con un amplio repertorio de normas para la planificación patrimonial de los inmuebles (Cabrera Jara, 2020), pero su obsolescencia técnica y la incertidumbre de su funcionamiento siguen siendo irrefutables (Aguirre Ullauri, 2021); así como la fragilidad y desequilibrio legislativo al considerar con mayor ímpetu a los riesgos naturales, dejando de lado los antrópicos, medioambientales, e inclusive, los que el propio bien acarrea intrínsecamente (Aguirre Ullauri, 2021; Ríos, 2022).

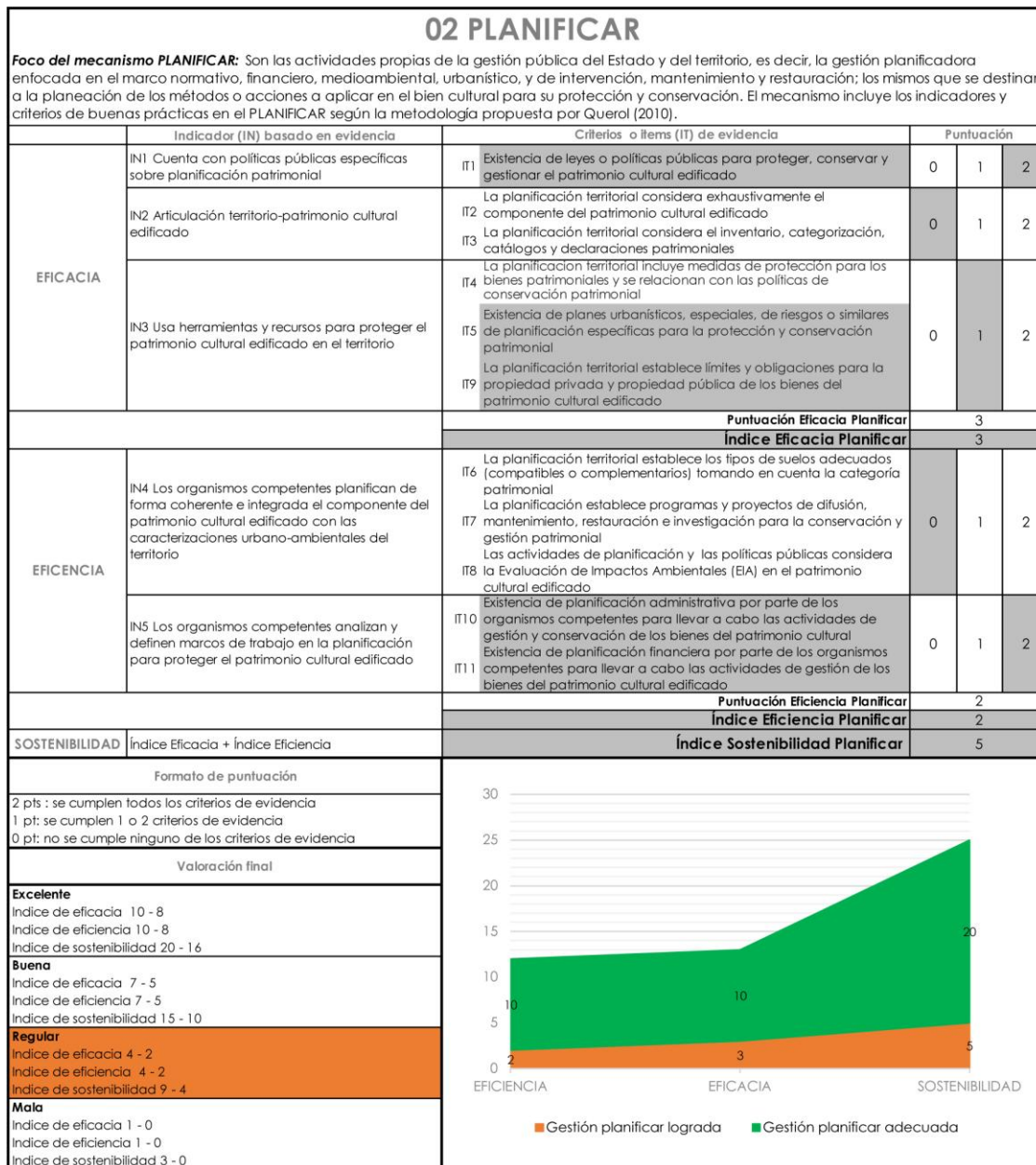
Por su lado, los planes urbanísticos, y escasamente especiales y de gestión de riesgos (Figura 5), han sido históricamente las herramientas y recursos para la planificación y protección patrimonial (Cabrera Jara, 2020), los cuales no han alcanzado éxito y efectividad; por su parte, han perseguido incansablemente el componente turístico para mejorar la economía local, en busca de la sostenibilidad patrimonial. Como tal, el análisis de los instrumentos de planificación demuestra que solo se identifican límites y obligaciones para la propiedad privada y propiedad pública de forma ambigua en la conservación patrimonial; son insuficientes los lineamientos técnicos para conservar frente al riesgo el patrimonio cultural edificado.

Los planes especiales y de gestión de riesgos no han sido aprobados por la administración municipal por más de 24 años (Campoverde, 2023). Esto se debe a que la dirección municipal encargada (Dirección Áreas históricas y patrimoniales) de poner en valor, conservar, mantener y difundir el patrimonio cultural tangible e intangible del cantón Cuenca (GAD Municipal de Cuenca, 2024), tras el transcurso del tiempo, no ha logrado culminar y aprobar los planes necesarios para la protección del patrimonio edificado (Campoverde, 2023). Lo previo colige en un descuido y falta de control administrativo por parte del Ministerio de Cultura, el INCP Zonal 6 y el propio GAD Municipal de Cuenca. Es clave acotar que, la LOC (2016) en sus preceptos define claramente las responsabilidades y obligaciones de dichas entidades de establecer los instrumentos y recursos necesarios para proteger el patrimonio cultural, lo cual no se ha cumplido. Según Campoverde (2023), el INPC anualmente efectúa la entrega de los recursos técnicos para la construcción de las normativas y planes, la administración municipal de Cuenca continúa sin establecer el instrumento. De esta forma, se confirman las limitaciones derivadas del trabajo interinstitucional.

Los resultados de dicha carencia técnica (planes especiales y de gestión) provocan numerosas pérdidas irreversibles. Esto ha provocado que la ordenanza vigente en Cuenca no pueda reformarse a las necesidades reales de protección y, por ende, origina divergencias y contradicciones entre la administración y las necesidades de conservación patrimonial. Al contar con un plan de gestión patrimonial se podría liberar más recursos y fondos por parte del Estado ecuatoriano para sucesos de riesgo y vulnerabilidad. Además de establecer estrategias oportunas para la conservación, la dinamización cultural y turística, puesta en valor, gestión del riesgo, entre otros elementos; así como ayuda social a damnificados y dueños de edificaciones patrimoniales ante situaciones de riesgo (Campoverde, 2023).

Por parte de los planes específicos de gestión de riesgos, pese a su existencia por autoría de la SNGR y el INPC Zonal 6, no se aborda la necesidad individual de gestión que requieren los inmuebles patrimoniales en Cuenca o del propio Centro Histórico y otras áreas patrimoniales del cantón; únicamente definen estrategias a escala nacional y regional. Esta situación demuestra la desvinculación de la gestión entre el territorio y el patrimonio cultural edificado, en donde la planificación y sus instrumentos no consideran al segundo como significativo, fomentando su vulnerabilidad y, en efecto, pérdida.

Figura 4. Medición de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del mecanismo Planificar



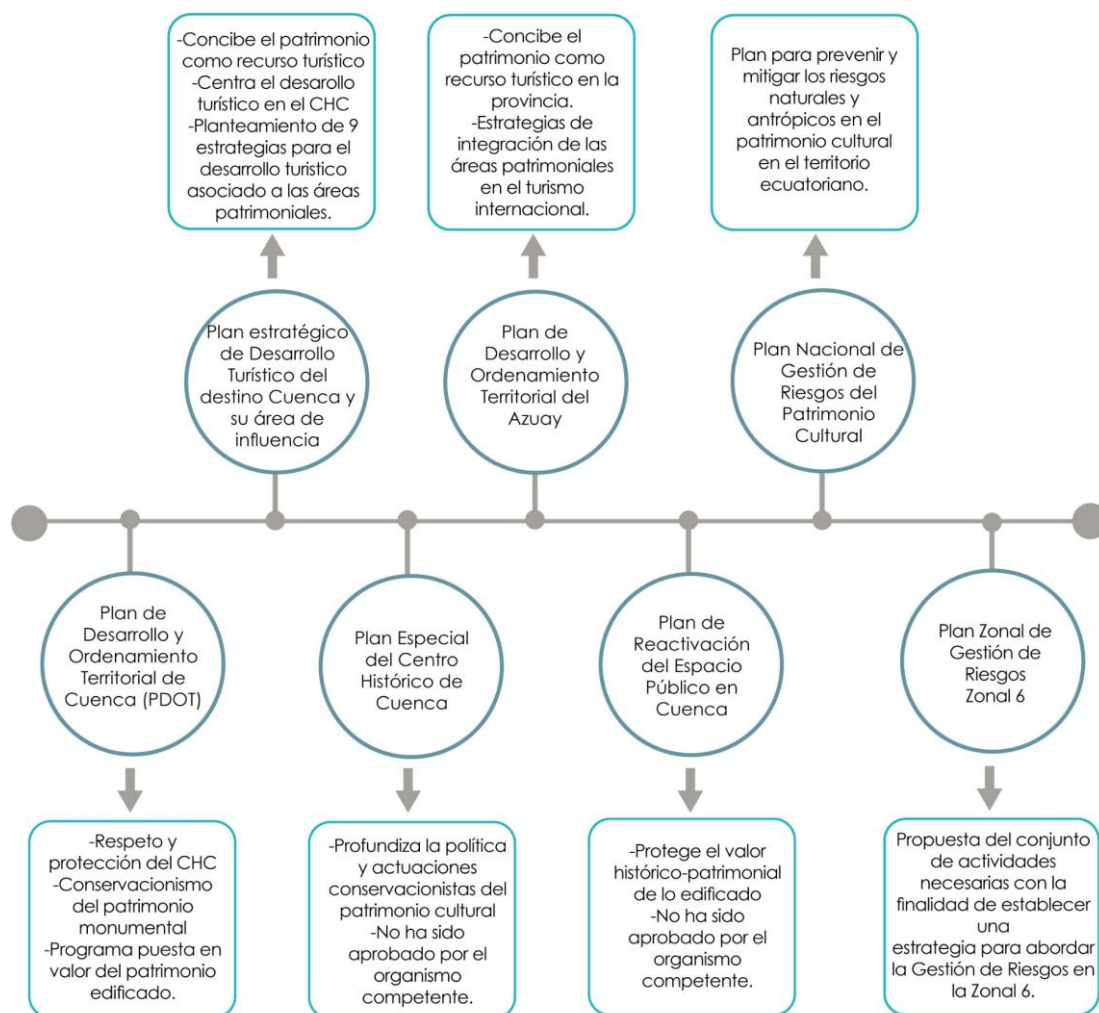
Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la eficiencia (regular/2pts) (Figura 4), el planificar presenta insuficiencias y no ha logrado aportar a un proceso de gestión patrimonial óptimo, a pesar de tener recursos para ello. En consecuencia, no ha maximizado la protección y conservación patrimonial perdurable, sino al contrario, ha generado perjuicios en y de los inmuebles. Frente a este escenario, y aunque la planificación establecida por los organismos reguladores analiza y definen marcos de trabajo en la planificación administrativa y financiera, el problema reincide en la falta de recursos y mecanismos efectivos (Ríos, 2022). De hecho, no se ha permitido mejorar las actividades de planificación en la conservación y gestión del patrimonio edificado y mucho menos ha sido prioridad del Estado y sus instituciones, por lo que, no se ha obtenido alcance real (Washima Tola, 2017).

Simultáneamente, los organismos competentes no planifican de forma integrada la esfera del patrimonio cultural en el territorio cuencano. A saber, los instrumentos de planificación del patrimonio

edificado no establecen orientaciones técnicas asociadas a las dinámicas urbanas, arquitectónicas, territoriales y medioambientales (Ríos, 2022; Cabrera Jara, 2020) de la ciudad. Como ejemplos claros de las dinámicas de articulación urbano-arquitectónicas, se sabe que, no existe en el ordenamiento territorial y sus ordenanzas de gestión y uso del suelo, una tipificación del uso de suelo en Cuenca ligada a la categoría patrimonial de sus edificaciones. Es decir, aquello que se refiere a que si bien existe normativas que definen el tipo de uso (principales, compatibles, complementarios y restringidos) para las edificaciones del CHC (GAD Municipal de Cuenca, 2022), lo preocupante es que varios de ellos han sido factores de deterioro, riesgo y vulnerabilidad (Washima Tola, 2017; Cabrera Jara, 2020), ya que no todos los edificios patrimoniales fueron proyectados para los usos actuales (Cabrera Jara, 2020). Así, si bien el uso de un edificio patrimonial es un factor imprescindible en su conservación, no se asegura su protección o permanencia física, y mucho menos si los usos normados no corresponden a un estudio exhaustivo con su categoría patrimonial y sus diferentes características técnicas involucradas. A la par, también se ha identificado la carencia de programas y proyectos de difusión, mantenimiento, intervención e investigación para la gestión patrimonial.

Figura 5. Instrumentos de planificación patrimonial en Cuenca



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la publicación Centro Histórico de Cuenca: conservación y turismo frente a las dinámicas populares.

Por parte de las dinámicas territoriales y medioambientales, la importancia de actuación y planificación recae solo en los riesgos naturales, excluyendo otros riesgos reconocidos (Rueda Guerrero, 2014) y la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) (Aguirre Ullauri, 2021). Prueba de ello, es la creación de Mesas Técnicas de Trabajo por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

y Emergencias (SNGR); esto con el objetivo de planificar el desarrollo y diseño de una ruta de trabajo para prevenir y atender durante los desastres, todos los factores que puedan perjudicar o pongan en riesgo al territorio ecuatoriano y su estructura (Rueda Guerrero, 2014). En concreto para el patrimonio cultural, hasta el 2013, las competencias y acciones pertenecían a la Mesa Técnica de Trabajo No. 7, misma que tenía la misión de consolidar el ámbito de prevención y reducción de riesgos, protegiendo los bienes del patrimonio cultural nacional tangible e intangible (SNGR, 2012). Este panorama, abarcaba los riesgos asociados a los desastres naturales, pero principalmente al riesgo sísmico, y aquellos derivados de la actividad volcánica, las inundaciones, entre otros (Rueda Guerrero, 2014). Por parte de los riesgos provocados por el hombre (prácticas antisociales), factores medioambientales o la propia vulnerabilidad intrínseca del bien la prioridad era otra, es decir, se reconocían dichos riesgos, pero no se consideraban (Aguirre Ullauri, 2021).

Como complemento a lo previo, si bien por las políticas públicas territoriales y culturales locales, nacionales e internacionales, y por los propios organismos que gestionan el patrimonio cultural ecuatoriano y cuencano, se reconocen y valoran en diferentes instancias del ámbito medio ambiental y ampliamente otros factores de riesgo en la conservación de los entornos urbanos, históricos y naturales (Aspiazu Puebla, 2023), estos no han sido más que tratados como indicadores de deterioro medio ambiental y eventualmente de afección a la salud; guarda el patrón mundial y la refutación con la normativa y la doctrina política (Aguirre Ullauri, 2021). Tal es la contradicción que el escenario de la gestión de riesgos del patrimonio cultural en el país toma como herramienta de estudio-diagnóstico el ambiente como variable. Según las competencias y normativas que rige e implementa el INPC, la incluyen en las valoraciones del estado de conservación de los materiales y del inmueble patrimonial para definir grandes categorizaciones (sólido, ruinoso y deteriorado) (INPC, 2021). Evidentemente, se da por hecho el cumplimiento estricto de la norma, pero queda incierta una vez más la articulación entre políticas públicas y niveles administrativos de gestión, expresando la típica debilidad institucionalidad ambiental y de planificación que no logran enlazar el segmento patrimonial de forma contundente y operativa (Pérez Peña, 2018; Aguirre Ullauri, 2021).

Lo previo muestra de forma reiterada la fragilidad y desequilibrio que existe en los cuerpos normativos e instrumentos de planificación, pero también el escaso apoyo político y de la intervención insuficiente del Estado y sus organismos procedentes (Aguirre Ullauri, 2021).

Como producto de la eficacia y eficiencia, el planificar tiene una sostenibilidad (regular/ 5pts) (Figura 4) regular e inquietante, que a futuro no podrá asegurar las necesidades del patrimonio edificado dentro de la estructura cambiante del territorio cuencano; y que posiblemente aumentará el desequilibrio en la gestión patrimonial, y comprometerá terminantemente los valores patrimoniales, históricos, culturales y arquitectónicos que acarrear los inmuebles, hasta su desestabilización física.

### 3.3 *Acerca de controlar*

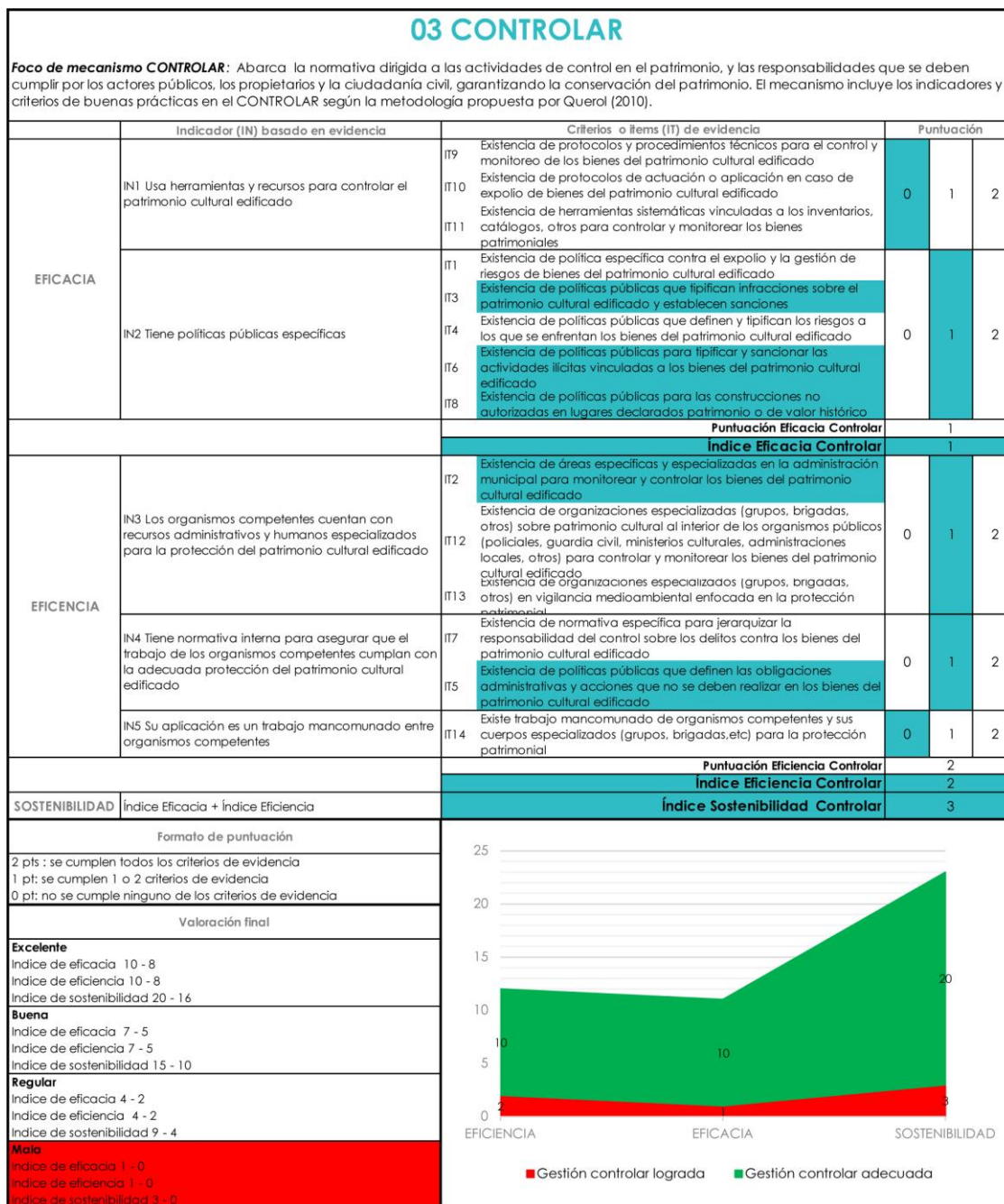
Se analizan y evalúan 5 indicadores asociados a 14 criterios, mismos que son tomados de las buenas prácticas de gestión patrimonial (Quero, 2010, 2020). El análisis detallado en el Figura 6 define una valoración mala en eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

A detalle se sabe que, en eficacia (malo/1pt) el controlar no ha conseguido desarrollar las capacidades necesarias (Figura 6); predomina la insuficiencia de herramientas y recursos técnicos y sistemáticos para que los organismos competentes puedan monitorear el patrimonio cultural edificado. Tal es el caso que, aunque se realizan inspecciones periódicas, y exista una norma específica para controlarlas, las infracciones son continuas, y no se ha podido asegurar la conservación de todo el patrimonio edificado (Heras Barros, 2015). Es decir, existe vulnerabilidad y riesgo antrópico latente.

De esta forma, las deficiencias en el control recaen en las carencias técnicas y teórico-metodológicas de las normativas existentes. Aunque existen reglamentos para controlar los riesgos antrópicos (infracciones y actividades ilícitas) en los bienes inmuebles (Asmal Guamán, 2016); no existen, como tal, para controlar riesgos naturales y medioambientales (COIP, 2021). De ahí, la protección del patrimonio edificado ha presentado complejidades, es decir, los profesionales (arquitectos,

restauradores, entre otros), la ciudadanía o propietarios, e incluso el propio personal de los organismos competentes, no han podido controlar y gestionar el patrimonio cultural edificado.

Figura 6. Medición de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del mecanismo Controlar



Fuente: Elaboración propia.

Además, Cuenca no cuenta con un proceso de monitoreo sistemático y su estructuración en sistemas de información geográfica (SIG) (COIP, 2021; Vázquez Aguirre, 2021) para vincular elementos portadores de los valores patrimoniales de los bienes inmuebles (Heras Barros, 2015) y su vulnerabilidad ante los riesgos naturales, antrópicos y medioambientales. Esto limita y dificulta la efectividad en la gestión, y en efecto, el análisis, control y monitoreo en periodos determinados de tiempo (Myers et al., 2016; Vázquez Aguirre, 2021).

En lo que refiere a eficiencia (malo/2pts) (Figura 6), las capacidades de desarrollo e implementación de control y monitoreo son limitadas en Cuenca, y penosamente se aplican siempre y cuando exista emergencia (Rueda, 2014). Esto es el resultado de trabajos aislados de los entes competentes, ya que no cuentan con procesos unificados y articulados, resultando información diversa o incompleta sobre el patrimonio edificado (Achig Balarezo & Barsallo, 2018; Vázquez Aguirre, 2021); así como la falta de recursos administrativos y humanos especializados para la protección patrimonial (Myers et al., 2016) (Figura 6). En particular se sabe que, Cuenca carece de organizaciones especializadas al interior de los organismos competentes, en materia de patrimonio cultural y la vigilancia de riesgos (naturales, antrópicos y medioambientales) potenciales, a pesar de que estos son reconocidos ampliamente, no se atienden y en efecto, no se inspeccionan efectivamente (Pulla Campoverde, 2023). Aunque en la administración municipal existen áreas específicas y especializadas para monitorear y controlar los bienes del patrimonio cultural edificado (Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales), las actividades y su capacidad de monitoreo y control presentan debilidades técnicas y administrativas, y fragilidad de los recursos humanos (Bravo Vimos, 2020; Cardoso Martínez, 2015); lo que restringe la protección y provoca falencias en la gestión y aplicación de la legislación (Pulla Campoverde, 2023).

También se identifica el desequilibrio e inconsistencia en la normativa que asegura el trabajo de los organismos competentes (GAD Municipal de Cuenca e INPC Zonal 6). Si bien existe políticas públicas nacionales (COOTAD, 2010; Constitución de la República del Ecuador, 2008) y locales que especifican las obligaciones y acciones administrativas de actuación, no se cumplen a cabalidad, puesto que presentan limitaciones, vacíos y falta de mecanismos. Lo previo a generado roces entre los organismos encargados de hacer cumplir la normativa y, por ende, procesos de control y supervisión intrínsecos y extrínsecos generadores de brechas institucionales que, como repercusión, no ha permitido establecer una labor interrelacionada a favor de una conservación democrática y técnica (Vázquez Aguirre, 2021).

Ante estos escenarios (eficacia y eficiencia) y, como consecuencia, se evidencia la incidencia de riesgos en las edificaciones patrimoniales desde 2007 hasta la actualidad (CIDAP, 2015; Heras Barros, 2015; Pulla Campoverde, 2023). En primer lugar, se han registrado riesgos antrópicos a través de la identificación de más 1041 infracciones según la normativa vigente en términos arquitectónicos para uso, ocupación y funcionamiento, mantenimiento y conservación; y de índole administrativa (sin permisos de construcción y registros municipales) (Heras Barros, 2015). Esto afectó a más del 50% de bienes de todos los tipos de valor patrimonial vigente (CIDAP, 2015; Pulla Campoverde, 2023). En segundo lugar, la demolición de más de 8 edificaciones de alto valor patrimonial provocado por permisos de construcción-intervención sin justificación técnica-administrativa (Rodas-Espinoza et al., 2020).

En tercer lugar, en el año 2023 ante la falta de atención, prevención y control continuo de los riesgos naturales; la presencia de un movimiento telúrico de 6,5 en la escala de Richter de alcance nacional afectó a 9 inmuebles patrimoniales a través de daños constructivos mecánicos y físicos (Manosalvas, 2023). Los inmuebles estaban identificados en mal estado y con necesidades de intervención desde el año 2021, pero al no existir control por dos años, el resultado fue el colapso y desprendimiento de la fachada de una edificación y la muerte de una persona (Manosalvas, 2023). De igual forma, y en último lugar, los procesos de control y monitoreo son desequilibrados, puesto que los esfuerzos se centran en la conservación de los inmuebles patrimoniales de alto valor patrimonial mientras que, en las otras categorías, las acciones son mínimas y han demostrado elevados niveles de vulnerabilidad a la incidencia descontrolada de riesgo existente (Flores Guillermo & Loarte Merino, 2020).

Para finalizar, como producto, el controlar es insostenible (malo/3pts) (Figura 6), ya que la gestión no protege, controla y monitoriza los riesgos del patrimonio edificado de forma eficiente, eficaz e ininterrumpida, por lo que, para tener un posible éxito se necesita fortalecer sus recursos, herramientas y procesos.

### 3.4 Acerca de difundir

Se evalúan 4 indicadores asociados a 8 criterios según las buenas prácticas de gestión patrimonial (Querol, 2010; 2020). El resultado define una valoración mala en la eficacia, eficiencia y sostenibilidad (Figura 7).

A detalle, en eficacia (malo/2pts) el difundir no ha logrado establecer capacidades en Cuenca. Esto se identifica a través de la escasez indiscutible de recursos y herramientas para la socialización del patrimonio cultural edificado en la comunidad. Si bien existen insuficientes planes, programas o proyectos culturales para la difusión de los inmuebles patrimoniales, la problemática radica en su ejecución y aplicación; suelen quedar como propuestas en papeles, debido a la falta de recursos humanos, tecnológicos y económicos (Espinoza Figueroa, 2016) que propician situaciones y condiciones de riesgo.

Asimismo, las herramientas para difusión presentan evidente obsolescencia. Cuenca no cuenta con herramientas de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), ni propuestas de proyectos que se vinculen a ellas. Según expertos (Gómez Capilla, 2022; Querol, 2010; 2020) son medios necesarios para comunicar el valor histórico, cultural y social que alberga el patrimonio edificado acorde al arquetipo de patrimonio y al público objetivo.

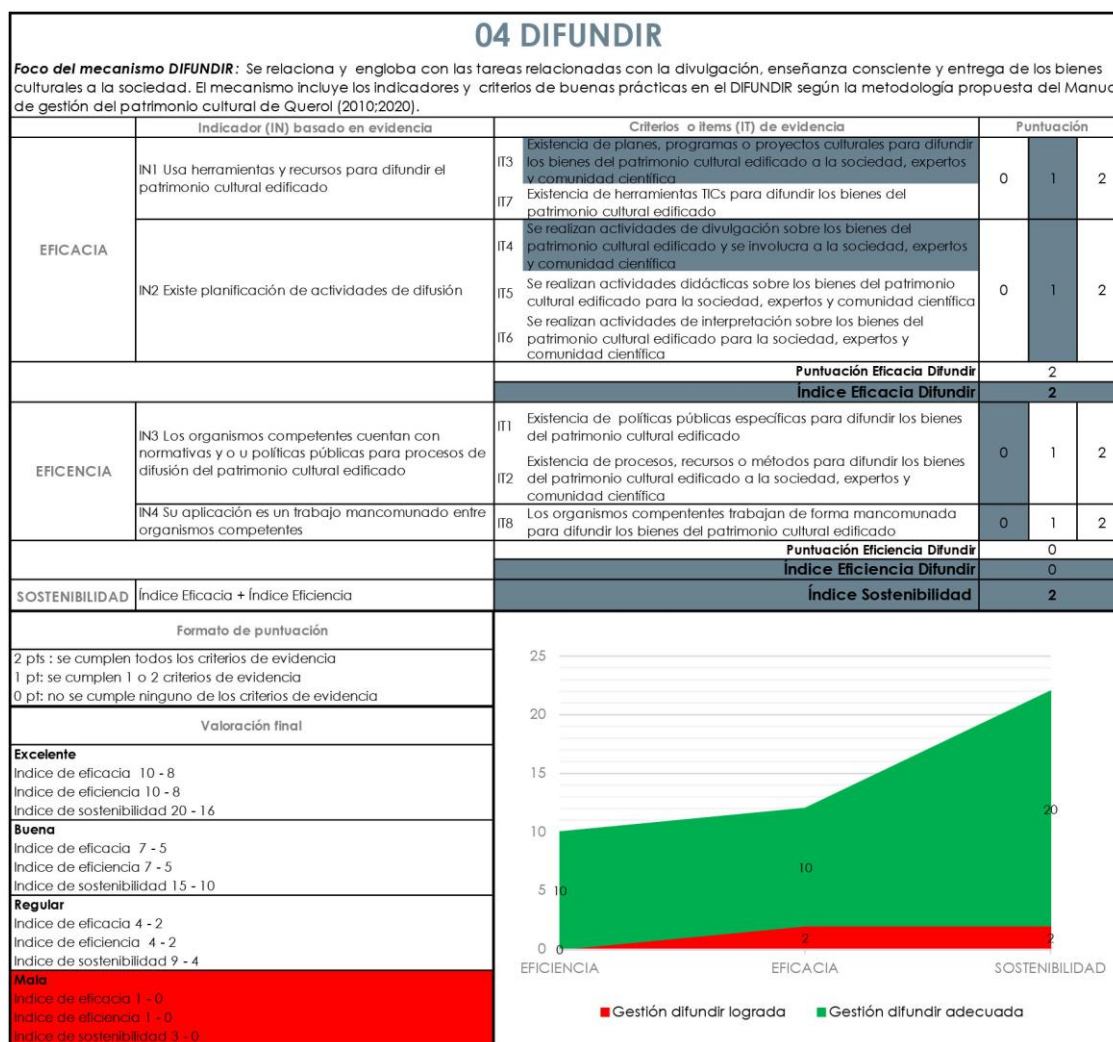
Este tipo de tecnologías funcionan como el medio o soporte del proceso de comunicación y repercuten en la vida humana a través de: informar, persuadir, generar aprendizaje y sobre todo valorar con conciencia el patrimonio cultural de un territorio, adaptándose a los contextos complejos y cambiantes que enfrenta día a día. También se identifica desequilibrio en la planificación de actividades de difusión de la arquitectura patrimonial. Es decir, solo se registran actividades de divulgación a grupos reducidos como comunidad científica y profesionales, pero no a la ciudadanía en general. De hecho, existe carencia de actividades didácticas, pedagógicas e interpretación del patrimonio que involucren a los diferentes grupos de la colectividad cuencana.

En cuanto a eficiencia (malo/0pts), la difusión ha perdido su capacidad gestora para lograr conservar y proteger el patrimonio edificado, incluso con recursos mínimos (Figura 7). Un ejemplo es la inexistencia de políticas claras para difundir y divulgar el patrimonio cultural edificado, con lo cual se genera la desarticulación de las entidades gestoras competentes (Bravo Vimos, 2020; Espinoza Figueroa, 2016).

Lo expuesto es real, aunque contradictorio de cara a la existencia de normas vigentes (COOTAD, 2010; Constitución de la República del Ecuador, 2008; LOC, 2016), en la cual la difusión reza *“divulgar el patrimonio cultural a la sociedad para mantener y conservar la identidad cultural del territorio como prioridad del Estado y competencia exclusiva del GAD municipal y organismos culturales como el INPC”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así, la falta de medios y recursos para y desde las entidades (Ríos, 2022), en el caso de Cuenca, el GAD Municipal y el INPC Zonal 6, impide hablar de difusión efectiva y mancomunada en beneficio del patrimonio edificado (Bravo Vimos, 2020); su consecución tomará esfuerzos técnicos significativos y la decisión política de visibilizarlos en el territorio para disminuir los riesgos de conservación.

Como resultado, el difundir es insostenible (malo/2pts). Al no lograr una gestión eficiente y eficaz de las necesidades actuales del patrimonio cultural edificado, aquello lo pone en riesgo (Figura 7), por lo que, la difusión necesita desarrollarse para combatir los riesgos asociados al desconocimiento y desvalorización ciudadana, es decir, a las implicaciones de que las personas no cuidan aquello que no conocen, y, por ende, se limita su conservación (Vázquez Aguirre, 2021). Casos extremos son las intervenciones inadecuadas que afectan la integridad y autenticidad de los valores arquitectónicos y patrimoniales del patrimonio cultural edificado, llegando a pérdidas materiales definitivas.

Figura 7. Medición de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del mecanismo Difundir



Fuente: Elaboración propia.

### 3.5 Panorámica integral de la gestión patrimonial

El análisis demuestra que la gestión del patrimonio cultural edificado en Ecuador, y por ende en Cuenca, es el producto de una gestión fracturada y desarticulada, es decir, no cuenta con los recursos necesarios, y si los cuenta, no se aplican por la presencia de ambigüedades; tampoco está diseñada bajo las condicionantes dinámicas del territorio, y mucho menos se estructura a tiempo real y futuro.

Frente a lo planteado por Querol (2010; 2020) la gestión debe corresponder a un modelo de acciones de cuidado integral (conocer, planificar, controlar y difundir) para la protección y conservación de cualquier tipo de patrimonio cultural, donde se pretenda vincular al patrimonio con su valor social individual, la función que desempeña y la responsabilidad pública sobre el mismo (García, 2020), es evidente que el país, y en efecto, en Cuenca, no se considera como parte estratégica un modelo de gestión integral.

A grandes rasgos y desde una visión conjunta se identifica que los 4 mecanismos analizados (conocer, planificar, controlar y difundir), si bien se han podido reconocer de forma limitada, no ejecutan un trabajo entrelazado, lo que ha conllevado a evidenciar la práctica de acciones aisladas, y en el peor de los casos inexistentes o inoperables. Es decir, el modelo de gestión patrimonial no tiene un carácter cíclico, que garantice la atención continua sobre la mejora en la conservación y protección de las edificaciones patrimoniales.



De esta forma, se ha podido establecer que los mecanismos operan de forma diseminada. El conocer, registra los bienes inmuebles patrimoniales, en conjunto con su ubicación y jerarquización a través de inventarios; no obstante, no especifica en qué estado se encuentra, qué riesgos enfrentan a corto y largo plazo, y tampoco quién los posee, cómo se usan, o en qué tipo de suelo se sitúan. Es decir, es necesario que toda esta información se incluya en los inventarios, y no sólo en la estructura, planificación urbana y catastros que tiene la ciudad. Según Querol (2020), lo previo es imprescindible como punto de partida para una gestión sostenible, puesto que no sólo deben existir un listado con los bienes patrimoniales, sino su caracterización técnica. Entonces, con esta realidad se inicia la brecha de la gestión patrimonial cuencana; porque no se puede planificar lo que no se identifica, analiza y documenta diacrónicamente y a cabalidad. Allí recae la existencia cuantiosa de políticas públicas obsoletas, así como la ausencia de recursos y herramientas planificadoras específicas para el patrimonio cultural tangible e intangible, y la falta de coordinación entre los entes reguladores, que evidentemente no responden a las necesidades reales para la conservación.

En consecuencia, el *conocer* al no documentar exhaustivamente el patrimonio y la estrategia planificadora no se corresponde, *¿cómo se controla el patrimonio edificado en Cuenca?*, la respuesta es clara, no se puede controlar y en efecto, tampoco determinar un adecuado monitoreo e inspección; y si se lo hace, no existe un efecto verídico en la protección de los inmuebles patrimoniales. Aquello marca una segunda brecha en la gestión, en dónde las normativas, herramientas o recursos técnicos, tecnológicos, teóricos y metodológicos para controlar y hacer cumplir la estrategia planificadora son insuficientes y están desvinculados con el *conocer* y el *planificar* territorial. De esta forma, no se logra una correlación en la gestión, dándose paso a la tercera brecha, la cual provoca que no se pueda cumplir con la difusión y divulgación entre actores competentes y hacia la sociedad, porque no existen recursos y actividades factibles para llevarla a cabo.

Este escenario preocupante, recae en la responsabilidad de la administración pública ecuatoriana encargada del patrimonio cultural, evidenciando un modelo de gestión insostenible y, de más errores que aciertos. Aquello ha conllevado irrefutablemente a la pérdida gradual del patrimonio edificado. Así, el caso de Cuenca ha permitido evidenciar los problemas que presentan la gestión del patrimonio cultural edificado en todos sus niveles territoriales e institucionales involucrados.

A escala estatal, regional y provincial, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, el INPC Zonal 6, y sus entidades adscritas, no han tomado las medidas preventivas dictaminadas en la Constitución ecuatoriana para hacer cumplir las competencias administrativas del GAD Municipal de Cuenca frente a la protección patrimonial. Además, no han impulsado y promovido la actualización y perfeccionamiento de las normativas. En el caso del ámbito de riesgos tampoco han asegurado su transversalización dentro de la planificación territorial; y, por último, no han logrado coordinar, ni dar respuestas eficaces para reducir los riesgos o ante efectos negativos y situaciones de desastre.

En lo que refiere a la escala cantonal, el GAD Municipal de Cuenca, y puntualmente la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales, como los principales y únicos organismos protectores del patrimonio cultural de Cuenca, han descuidado la conservación del patrimonio edificado y limitado la conservación, protección y difusión, y en casos extremos no han podido llevarlas a cabo, más bien, 1) no han efectuado los recursos y herramientas técnicas indispensables que faltan para lograr una gestión patrimonial viable; 2) no han propuesto planes, programas o proyectos para poner en valor y difundir el patrimonio; y 3) no han actualizado el registro, catastro y documentación de los bienes patrimoniales.

Finalmente, y bajo este panorama, es necesario que los actores competentes tomen acciones determinantes para disminuir y detener la insostenibilidad de la gestión patrimonial del Ecuador, y de Cuenca, esto es, construyan e implementen un modelo de gestión que opere bajo el dominio de trabajo integral (disciplinar, multidisciplinar, interdisciplinar y transdisciplinar), sea conjunto y colaborativo para lograr capacidades a corto y largo plazo, tanto en su eficacia como en su eficiencia, y así garantizar que el *conocer*, *planificar*, *controlar* y *difundir* respondan a las necesidades explícitas de conservación de los edificios, esto es, considerar como factores de amenaza, los riesgos producidos por el entorno-ambiente, la propia producción del ser humano, y el permanente y continuo proceso de modernización y progreso urbano.

## 4. Conclusiones

En el Ecuador el patrimonio cultural ha sido un tema históricamente relegado en las prioridades, pese a lo cual, ha generado rupturas en la mirada, comportamiento, gestión y conservación en los diversos asentamientos históricos. A pesar de los esfuerzos del estado ecuatoriano y las administraciones de los diferentes niveles de gestión para generar políticas públicas de protección del patrimonio cultural edificado no han tenido ni los frutos ni los impactos esperados; no han logrado proteger con garantía los bienes patrimoniales, evidenciándose fuerte deterioro y pérdidas irreversibles no cuantificadas. Las limitaciones, los vacíos y la falta de herramientas en diferentes áreas y los mecanismos de gestión patrimonial han conllevado a un descuido gradual por parte de los habitantes, las instituciones competentes, e inclusive privadas y educativas, llegando a definirse como obstáculos difíciles de superar.

Lo previo subraya que, en casos como el Centro Histórico de Cuenca y su patrimonio cultural edificado, la administración opera con visiones y niveles ineficientes y casi nulos de capacidad gestora, que no aseguran una conservación patrimonial y contribución al desarrollo local y, como señala las políticas culturales vigentes.

En este contexto, el estudio ha permitido establecer que, la gestión patrimonial y la gestión de riesgos del patrimonio cultural edificado es una estructura compleja y cambiante, que requiere de un sistema ejecutor que logre y alcance articular todos los componentes que inciden en la conservación y protección patrimonial oportuna.

Esto a través de la búsqueda de equilibrio entre diversos escenarios de desarrollo urbano-arquitectónico; culturales y patrimoniales (historia e identidad); y socioeconómicos (integración, generación y desarrollo colectivo). Solo a partir de ello, es posible el establecimiento de acciones y proyecciones viables en el sistema de gestión, cuya actuación en el patrimonio edificado sea lo requerido para su conservación.

## Agradecimientos

Las autoras quieren agradecer a la Universidad Católica de Cuenca (Ecuador). El presente artículo es parte del Proyecto de investigación identificado con código PICODS21-32 denominado “*Los materiales en el estudio histórico – constructivo—ambiental de los conjuntos históricos. El caso de Cuenca. ETAPA 3. Versión Resilient*”, desarrollado en el marco de la XII convocatoria institucional de proyectos de investigación.

## Autoría

Las dos autoras han contribuido con la definición integral del artículo, desde su concepción hasta su redacción, finalización y publicación.

**Conflicto de intereses:** Las autoras declaran que no hay conflicto de intereses.

## 5. Bibliografía

Achig Balarezo, M. C., & Barsallo, G. (2018). El atlas de daños y su aplicación como herramienta de gestión para el patrimonio de la ciudad de Cuenca–Ecuador. *ASRI: Arte y Sociedad. Revista de Investigación*, 14, 1.

Aguirre Ullauri, M. C. (2021). *Materiales históricos, lectura histórico constructiva y caracterización. El caso de Cuenca (Ecuador)* (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Madrid, Madrid. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.69331>

- Aguirre Ullauri, M. C., García, A. P., López, D., Carrión, P., Segarra, C., & Yamunaqué, L. (2018). Evaluación del impacto ambiental en la arquitectura patrimonial a través de la aplicación de la Matriz de Leopold como un posible sistema de Monitoreo Interdisciplinar. *ASRI: Arte y Sociedad. Revista de Investigación*, 14, 17–34.
- Andrade, S. (2016). La construcción del discurso sobre patrimonio inmaterial y las políticas culturales en el Ecuador. *Revista PUCE*, 102, 3–34. <https://doi.org/10.26807/revpuce.v0i102.2>
- Andrade, X. (2018). Perverso patrimonio: una mirada crítica desde la antropología. *Persona y Sociedad*, 32(1), 39–62. <https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/158044>
- Andueza, P. (2010). La política de activación patrimonial en Valparaíso: Crítica y propuestas. *Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, (111), 1–12. <http://bit.ly/1K6SLk6>
- Asmal Guamán, D. P. (2016). *Modelo de gestión del patrimonio cultural edificado basado en la participación ciudadana para la ciudad de Cuenca* (Trabajo de titulación de grado). Universidad de Cuenca, Cuenca. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/25994>
- Aspiazu Puebla, S. M. (2023). Incidencia de la gestión del patrimonio inmaterial, como pilar del desarrollo sostenible desde la política pública local del GAD Rumiñahui en el periodo 2014–2019 (Master's thesis), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Baltà Portolés, J. (2018). Towards more collaborative cultural governance. En *Reshaping cultural policies* (pp. 33–51). United Nations. <https://doi.org/10.18356/ecafc77a-en>
- Bravo Vimos, C. (2020). *Open House Cuenca: Metodología para la difusión del patrimonio arquitectónico* (Trabajo de titulación de grado). Universidad Católica de Cuenca, Cuenca. <https://dspace.ucacue.edu.ec/handle/ucacue/10243>
- Cabrera Jara, N. (2020). El Centro Histórico de Cuenca: conservación y turismo frente a las dinámicas populares. *Universidad-Verdad*, 1(76), 8–21. <https://doi.org/10.33324/uv.vi76.260>
- Campoverde, F. (2023). Sin plan de gestión, el patrimonio de Cuenca está en riesgo. *El Mercurio*. <https://elmercurio.com.ec/2023/07/11/sin-plan-de-gestion-el-patrimonio-de-cuenca-esta-en-riesgo>
- Cardoso, F. (2010). Hacia la formulación de herramientas de gestión del patrimonio de Cuenca: El proceso abierto del proyecto vIirCPM. En UNESCO & PRECOMOS (Eds.), *I Taller Andino para especialistas y administradores de sitios inscritos o no en la Lista de Patrimonio Mundial*. UNESCO. <https://biblioteca.casadelacultura.gob.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=48637>
- Cardoso, F. (2015). Presentación Estoa 6. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 004(006), 7–8. <https://doi.org/10.18537/est.v004.n006.02>
- Carvajal Ballesteros, E. (2019). *La gestión de riesgos como herramienta para la protección y conservación del patrimonio edificado monumental religioso. Caso de estudio: Conjunto Conventual San Francisco Quito* (Trabajo de titulación de maestría). Universidad de Cuenca, Cuenca. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/31910>
- Carvajal, E., y Heras, V. (2020). Metodología de gestión de riesgos para el patrimonio cultural edificado del Ecuador y su enfoque en el patrimonio moderno. *Diseño, Arte y Arquitectura*, 8, 221–231. <https://doi.org/10.33324/daya.v1i8.287>
- Carvallo Cordero, H. (2015). Algunas reflexiones sobre Cuenca, Patrimonio Cultural de la Humanidad. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 4(6), 9–13. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/27602>
- Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares (CIDAP). (2015). *La conservación del patrimonio de Cuenca (Patrimonio Cultural-Cuenca, Conservación)*, CIDAP. <http://documentacion.cidap.gob.ec:8080/bitstream/cidap/697/1/CONSERVACION%20DEL%20PATRIMONIO%20CULTURAL%20CUENCA.pdf>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial 303 de 2010. 19 de octubre de 2010 (Ecuador). <https://www.gob.ec/regulaciones/codigo-organico-organizacion-territorial-autonomia-descentralizacion-cootad>

Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial 180 de 2021. 17 de febrero de 2021 (Ecuador). [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP\\_act\\_feb-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf)

Collado Murillo, A. (2021). *Cooperación internacional al desarrollo para la gestión patrimonial. Documentación y divulgación del Patrimonio Cultural de Cantón Nabón (Ecuador)* (Trabajo de titulación de maestría). Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. <http://hdl.handle.net/10251/173736>

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 2008 (Ecuador). <https://www.gob.ec/regulaciones/constitucion-republica-ecuador-2008>

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

Costa, E. B. da. (2018). Riesgos y potenciales de preservación patrimonial en América Latina y el Caribe. *Investigaciones Geográficas*, 96. <https://doi.org/10.14350/rig.59593>

Coulomb, R. (2021). Patrimonio cultural, centralidad urbana y “modelo de ciudad.” *Gremium, Revista de Restauración Arquitectónica*, 8(E3), 15–28. <https://doi.org/10.56039/rgne3a04>

Cunalata Vásquez, F. E., & Caiza Sánchez, P. E. (2022). Estado del Arte de Estudios de Vulnerabilidad Sísmica en Ecuador. *Revista Politécnica*, 50(1), 55–64. <https://doi.org/10.33333/rp.vol50n1.06>

Espinoza Figueroa, F. (2016). *Estrategias de difusión del patrimonio cultural edificado del Centro Histórico de Cuenca* (Trabajo de titulación de maestría), Universidad de Cuenca, Cuenca. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/25541>

Flores Guillermo, X., & loarte Merino, H. (2020). *Propuesta de inventario de bienes inmuebles mediante la comparación de los sistemas de registros patrimoniales aplicado al barrio San Sebastián de la ciudad de Cuenca* (Trabajo de titulación de grado). Universidad Católica de Cuenca, Cuenca. <https://dspace.ucacue.edu.ec/handle/ucacue/11251>

GAD Municipal de Cuenca. (2022). *Ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Cuenca, actualiza el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la sanción del plan de uso y gestión de suelo*. GAD Municipal de Cuenca. <https://www.cuenca.gob.ec/content/ordenanza-que-regula-el-uso-gestion-y-aprovechamiento-del-suelo-urbano-y-rural-del-canton>

GAD Municipal de Cuenca. (2024). DIRECCIÓN ÁREAS HISTÓRICAS Y PATRIMONIALES | GAD Municipal de Cuenca. Inicio | GAD Municipal de Cuenca. <https://www.cuenca.gob.ec/content/direccion-areas-historicas-y-patrimoniales-0>

García, A. P., & Aguirre Ullauri, M. D. C. (2021). Morfotipología y estado de conservación en el patrimonio arquitectónico de Sinincay (Cuenca, Ecuador). *Perspectivas hacia el desarrollo. Ge-conservación*, (20), 29-50. <https://doi.org/10.37558/gec.v20i1.868>

Gil, J. M. C., Freire, E. E., & Galarza, C. E. A. (2017). Política, gestión y recursos culturales institucionales en Machala, Ecuador. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 23(45), 13-49. <https://www.redalyc.org/journal/316/31651423002/html>

Godoy Carrera, I. (2014). *Gestión de uso y riesgos del patrimonio inmueble en el Ecuador: El caso del Palacio Municipal de Vinces*. (Trabajo de titulación de maestría). Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. <http://hdl.handle.net/10251/44214>

Gómez Capilla, J. M. (2022). *TIC aplicado al patrimonio cultural: uso, difusión y accesibilidad. El anfiteatro romano de Cartagena*. <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/124286>

- Heras Barros, V. (2015). Cuenca, fifteen years as world heritage: evaluation of the processes of documentation and monitoring. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 004(006), 27–35. <https://doi.org/10.18537/est.v004.n006.06>
- Herrera Mera, A. (2021). Lineamientos generales para la gestión del riesgo de desastres en el patrimonio cultural inmueble. *Revista de Investigación Académica y Educación*, 5(1), 79–87. <https://www.revistaacademica-istcre.edu.ec/articulo/82>
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). (2021). *INPC expone sobre la Gestión de Riesgos en el Patrimonio Cultural*. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. <https://www.patrimoniocultural.gob.ec/inpc-expone-sobre-la-gestion-de-riesgos-en-el-patrimonio-cultural>
- Jara Molineros, J. P., Aguirre Ullauri, M. del C., & Contreras Escandón, C. (2022). Una lectura del patrimonio: lo convencional versus lo prohibido. *Revista 180*, 50. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-669X2022000200070&script=sci\\_arttext&lng=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-669X2022000200070&script=sci_arttext&lng=pt)
- Ley Orgánica de Cultura (LOC) 1/2016, de 29 de diciembre, Registro Oficial Suplemento 913*. 30 de diciembre de 2016. [https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2\\_LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_CULTURA\\_julio\\_2017.pdf](https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2_LEY_ORGANICA_DE_CULTURA_julio_2017.pdf)
- Manosalvas, F. (2023). El sismo deja una huella profunda en Cuenca. *El Mercurio*. <https://elmercurio.com.ec/2023/03/21/sismo-marco-huella-profunda-en-cuenca>
- Martín, M. (2010). Reflexiones críticas sobre Patrimonio, Turismo y Desarrollo Sostenible II. *Boletín de Interpretación*, 6(6). <https://boletin.interpretaciondelpatrimonio.com/index.php/boletin/article/view/76/76>
- Myers, D., Dalgity, A., & Avramides, I. (2016). The Arches heritage inventory and management system: a platform for the heritage field. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 6(2), 213–224. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-02-2016-0010>
- Ordenanzas y Reglamentos. Ordenanza para la gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales (ORGAHP) del cantón Cuenca (2010). <https://www.cuenca.gob.ec/node/8993>
- Orozco, M. (2011). La triple construcción de la gestión cultural en Latinoamérica. *TELOS: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 17(1), 96–112. <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/192>
- Párraga-Toral, K., Illescas-Villa, K., & Bastidas, M. (2021). Gestión del patrimonio inmaterial, ámbito técnicas artesanales tradicionales: estrategias de salvaguardia y uso turístico del patrimonio inmaterial, parroquia Abañín, El Oro. 593 *Digital Publisher CEIT*, 6(6), 92–113. <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.6.746>
- Pérez-Peña, O. A. (2018). Desafíos de la protección jurídica y la gestión del patrimonio cultural ecuatoriano. *Revista Lasallista de Investigación*, 15(2), 194–209. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69559233016>
- Pulla Campoverde, D. (2023). *Análisis de riesgo y vulnerabilidad. Caso de estudio: Iglesia de Santo Domingo (Cuenca, Ecuador)* (Trabajo de titulación de grado). Universidad Católica de Cuenca, Cuenca. <https://dspace.ucacue.edu.ec/handle/ucacue/13870>
- Querol, M. de los Á. (2010). *Manual de gestión del Patrimonio Cultural*. Akal.
- Querol, M. de los Á. (2020). *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural. Nueva edición actualizada y aumentada* (2nd ed.). Akal.
- Quezada, R., Jiménez-Pacheco, J., & García, H. (2021). Caracterización del patrimonio edificado del centro histórico de Cuenca-Ecuador. *CienciAmérica*, 10(3), 134–153. <https://doi.org/10.33210/ca.v10i3.376>

- Rey Pérez, J., & Tenze, A. (2018). The citizen participation in the Management of Urban Heritage of the city of Cuenca (Ecuador). *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(14), 129–141. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n014.a10>
- Ríos, C. (2022). Una breve revisión a la gestión del patrimonio edificado en Ecuador. *Revista Imaginario Social*, 5(2), 116–129. <https://www.revista-imaginariosocial.com/index.php/es/article/view/85>
- Rodas-Espinoza, P., Pérez-Solís, G., & Torres-Balarezo, G. (2020). El Ejido de Cuenca: valoración y gestión en su declaratoria como Patrimonio Cultural del Ecuador. *Diseño, Arte y Arquitectura*, 8, 257–272. <https://doi.org/10.33324/daya.v1i8.289>
- Rueda Guerrero, E. (2014). Propuesta de Mapa de Riesgos de Bienes Patrimoniales Inmuebles expuestos a Amenazas de Origen natural. *Enfoque UTE*, 5(1), 30–48. <https://doi.org/10.29019/enfoqueute.v5n1.34>
- Schalock, R., Verdugo Alonso, M., Lee, C., Loon, J., Swart, K., & Claes, C. (2015). *Manual de la Escala de Eficacia y Eficiencia Organizacional (OEES): Un enfoque sistemático para mejorar los resultados organizacionales*, Universidad de Salamanca. <http://hdl.handle.net/10366/153649>
- Sinchi, E., Jara, A., Caldas, V., & Zalamea, O. (2020). Conceptual development of an information system for the management of the documentation generated in the preventive conservation process. Case study: Cuenca-Ecuador. *Construction Pathology, Rehabilitation Technology and Heritage Management (REHABEND)*, 2839–2846. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/38508/1/documento.pdf>
- Vázquez Aguirre, P. J. (2021). *Gestión de la documentación del patrimonio cultural edificado. Sistematización y monitoreo de la información patrimonial* (Trabajo de titulación de grado), Universidad del Azuay, Cuenca. <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/10930>
- Washima Tola, S. (2017). Normatividad para la conservación patrimonial: el caso del Centro Histórico de Cuenca, Ecuador. *Estudios sobre Conservación, Restauración y Museología*, 4. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/estudiosconservacion/article/view/11061>
- Woolfson Touma, O. (2017). *Decreto de emergencia del patrimonio cultural: antónimo del olvido. En Decreto de emergencia del patrimonio cultural*. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. <https://site.inpc.gob.ec/pdfs/Publicaciones/decretodemergencia.pdf>