

07

UV Universidad
Verdad 86

DIFICULTADES DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL PATRIMONIO MUNDIAL. EL CASO DE SANTA ANA DE CUENCA

Difficulties of participatory management of world heritage: The case of Santa Ana de Cuenca

 **Bárbara Molina**, Universidad Internacional de Valencia (España)
(baramonei@yahoo.com;bmolinan@professional.universidadviu.com)
(<https://orcid.org/0000-0001-5066-1614>)

Resumen

Se reflexiona sobre la dificultad de gestión participativa en el sitio, Patrimonio Mundial de Santa Ana de los Ríos de Cuenca. Se la promociona en discursos oficiales, pero no se materializa en la práctica. De experiencias de consultoría y el análisis de tres casos, entre 2021 y 2025, se concluye que: por falta de un plan de gestión, de incentivos y de herramientas técnicas se han violado los derechos culturales, de vivienda y de usufructo de los propietarios de inmuebles históricos. Aunque la UNESCO y la legislación ecuatoriana reconocen la plena participación en la gestión del patrimonio, en Cuenca (Ecuador) esta se limita a procesos consultivos sin impacto real. La ordenanza de 2010 para la gestión de las zonas históricas y patrimoniales se centra en criterios arquitectónicos y restrictivos. Carece de inventarios actualizados y traslada la carga jurídica y financiera a los propietarios de los inmuebles patrimoniales. Una comparación con experiencias internacionales muestra que es posible implementar incentivos y mecanismos de colaboración eficaces frente a las necesidades situadas de la comunidad. Finalmente, es urgente abrir canales directos de comunicación entre la UNESCO y las comunidades para fortalecer las organizaciones sociales independientes e influir en políticas patrimoniales justas e inclusivas.

Abstract

This paper reflects on the difficulty of participatory management at the Santa Ana de los Ríos World Heritage Site in Cuenca, which is promoted in official discourse but rarely materializes in practice. Based on consulting experiences and analysis of three cases from 2021 to 2025, it concludes that the lack of a management plan, incentives, and technical tools has led to violations of the cultural, housing, and usufruct rights of owners of historic properties. Although UNESCO and Ecuadorian legislation recognize full participation in heritage management, in Cuenca, Ecuador, this participation is limited to consultative processes with no real impact. The 2010 ordinance for the management of historic and heritage zones focuses on restrictive architectural criteria. It lacks updated inventories and shifts the legal and financial burden onto the owners of heritage properties. A comparison with international experiences shows that it is possible to implement effective incentives and collaborative mechanisms that address the specific needs of the community. Finally, it is urgent to open direct channels of communication between UNESCO and communities to strengthen independent social organizations and influence fair and inclusive heritage policies.

Palabras clave

Patrimonio mundial, participación, UNESCO, gestión patrimonial, ciudad.

Keywords

World heritage, participation, UNESCO, heritage management, city.

1.

Introducción

Los sitios considerados como patrimonio mundial batallan por la conciliación entre la gestión del patrimonio, el mercado, especialmente inmobiliario y turístico, la participación y las necesidades urbanas. En estos casos, la debilidad de la ley, la falta de capacitación y ausencia de instrumentos técnicos generan el caldo de cultivo para que, en vez de producirse una gestión participativa del patrimonio, se cree un entorno en el que poseer bienes inmuebles patrimoniales sea un inconveniente que parece no tener solución.

El reconocimiento de Cuenca como Ciudad Patrimonio Mundial por la UNESCO, en 1999 marcó un hito en la historia local, al consolidar su valor universal excepcional y proteger su traza urbana, su mestizaje cultural y su arquitectura histórica. La legislación internacional, nacional y local establecen que la conservación del patrimonio debe sustentarse en procesos participativos, inclusivos y efectivos. No obstante, a más de un cuarto de siglo de la declaratoria, en la práctica, las políticas implementadas en Cuenca han trasladado el peso legal, técnico y económico de la preservación casi

exclusivamente a los propietarios de inmuebles patrimoniales, sin ofrecer incentivos ni apoyos técnicos suficientes.

El artículo analiza la gestión del patrimonio en Cuenca desde un enfoque crítico y revela sus limitaciones, a partir de tres casos estudiados. Examina inventarios, legislación y herramientas de participación, muestra fallas en su aplicación. Parte de un diagnóstico riguroso que evidencia la urgencia de replantear la articulación entre comunidades, autoridades y organismos internacionales. En el alcance de la investigación, la reflexión final expone cómo el estatus de patrimonio mundial genera injusticias y tensiona el derecho a la ciudad y al disfrute del patrimonio, por parte de sus habitantes.

1.1 Estado del arte/ Marco teórico

1.1.1 La UNESCO sobre la participación de las comunidades

La Convención de Patrimonio Mundial de 1972, aparece en un momento histórico en el que se buscaba fortalecer una idea ecuménica de unidad, solidaridad y paz (Omeland, 2006, p.258) a través del patrimonio, como un canalizador de herencia universal, que fuera motivo de orgullo y protección por parte de toda la humanidad. Sin embargo, en las directrices operacionales de 1977 la UNESCO ya es consciente de los riesgos que entraña el uso del término «universal» para designar el patrimonio mundial, al observar que el término no necesariamente significa lo mismo de una cultura a otra, y que más bien debe referirse al significado altamente representativo para la cultura donde se ubica el bien (UNESCO, 1977, p.3 punto 6).

La observación de la UNESCO es clave al considerar el impacto de la Convención en los marcos legales, administrativos y, en general, varias dinámicas que se presentan en los sitios considerados como patrimonio mundial, que responden a contextos diametralmente opuestos. La universalidad de la Convención ha generado tantos problemas que determinan la participación de las personas en la gestión del patrimonio mundial, que la UNESCO se ha visto obligada a producir varios documentos como respuesta a los inconvenientes socioculturales provocados por la Convención.

La carta de Burra de 1979, representa un primer hito al centrarse en la “conservación liderada por valores” (*value-led conservation*), puesto que reconoce la importancia de las comunidades en la valoración del patrimonio. La creciente demanda de participación de las personas en relación con los significados y gestión del patrimonio fue tema constante de crítica y debate durante la década de 1990, especialmente desde la antropología, que rechazaba la consideración del patrimonio como lo exótico o lo más antiguo, destacando la contemporaneidad de las prácticas asociadas a él (Wright, 1998; Eriksen, 2001; Merry, 2001).

Las demandas mundiales por cambios objetivos en la forma de comprender y aplicar la Convención, condujeron a una autoevaluación por parte de la UNESCO, para fortalecer la credibilidad de la lista de patrimonio mundial (Jokilehto, Denyer y Petzet, 2005). La denominada estrategia global para una lista del patrimonio mundial equilibrada, representativa y creíble (UNESCO, 1994), reconoció varios sesgos: geográficos hacia Europa y América del Norte; tipológico hacia las ciudades históricas, sobre otras propiedades históricas y religioso en la sobrerrepresentación del cristianismo en relación con otras religiones. También se identificó un sesgo cronológico de los períodos históricos sobre la prehistoria y el siglo XX; uno de clase hacia formas elitistas de la arquitectura, en relación con las formas vernáculas; y quizá lo más importante, se dieron cuenta de que no había en absoluto reconocimiento a las culturas vivas y especialmente «tradicionales» (Jokilehto, Denyer y Petzet, 2005; Graham, Ashworth y Tunbridge, 2016).

En un intento por solventar los desequilibrios, la UNESCO adoptó los Objetivos Estratégicos para la Convención de Patrimonio Mundial, siendo la credibilidad uno de los objetivos junto con la conservación, la construcción de capacidades, la comunicación (UNESCO, 2002) y, un poco más tarde, a las comunidades, destacando la necesidad de “reconocer a la comunidad como actor clave; establecer métodos de diálogo constructivo con actores clave; y fortalecer el entendimiento y colaboración mutuos (UNESCO, 2007). Con la incorporación de las comunidades, como aspecto clave de la gestión del patrimonio mundial, las directrices operacionales han ido incorporando el tema de la participación, adaptando su definición hasta la actual (2021a) asociándola con adjetivos como “plena”, “efectiva” e “inclusiva”, dentro del proceso de nominación y gestión patrimonial.

Otros documentos como el Informe “*Enabling Heritage Involvement*” de ICOMOS Finlandia (2020) basa sus conclusiones en la necesidad de proponer modelos participativos en varias etapas del proceso de gestión, para valorar y apoyar la participación ciudadana, enfatizando en el carácter y la necesidad de incluir voces diversas. Asimismo, la estrategia global (2015) y la política de integración de la sostenibilidad, propuestas en 2015 y esta última con actualización en el 2021, promulga que El Comité del Patrimonio Mundial ... “Fomenta la participación efectiva y equitativa de los pueblos indígenas y comunidades locales en la toma de decisiones, monitoreo y evaluación” y recomienda mecanismos como: consultas adecuadas y consentimiento libre, previo e informado; promoción de iniciativas locales para la gobernanza colaborativa; reconocimiento tanto de valores universales como locales en los sistemas de gestión (UNESCO, 2021b).

En la 46ª sesión del Comité de Patrimonio Mundial (UNESCO, 2024) se ratificó el enfoque participativo del patrimonio mundial, y se destacó la participación comunitaria “plena, efectiva, inclusiva y equilibrada”. Sin embargo, planteó la necesidad de “un marco estructurado” que garantice modalidades de participación y mecanismos para su revisión y evaluación. Esto implica que, a pesar de que las declaratorias de patrimonio mundial inciden directamente en la gestión de las ciudades históricas y, por supuesto,

en la legislación de las mismas, tales instrumentos aún no han garantizado una verdadera participación.

Como apuntan varios autores, en la práctica la lista de patrimonio mundial, igual que a inicio de los años 2000, aún no goza de plena credibilidad, pues la gestión del patrimonio responde, en gran medida, a fines políticos, a través de agendas nacionalistas, y de mercado, especialmente turístico e inmobiliario (Turner, Pereira Roders, Patry, 2012; Labadi, 2024; Oliviera, Baracho, Cantoni, 2024). Desde hace 30 años seguimos intentando reconocer la participación comunitaria a través de metodologías participativas que no son permanentes en el tiempo (Molina, 2019). Adicionalmente, la UNESCO y sus entes adscritos, así como gobiernos locales siguen basando sus recomendaciones en normas operativas, marcos teóricos y manuales prácticos, donde poco o nada se refleja la participación y las necesidades de las poblaciones locales, lo que convierte el ejercicio real de la participación en un asunto meramente discursivo, en la mayoría de sitios patrimoniales.

1.1.2 El mito legal de la participación cultural en el Ecuador

El Ecuador dispone jurídicamente de varias leyes que contemplan la plena participación y goce de los derechos culturales. La más importante es la Constitución de 2008. En primer lugar, porque la cultura se reconoció como un derecho humano fundamental, responsabilidad del Estado y parte de la dignidad y libre desarrollo de la personalidad de las personas (Constitución Política del Ecuador, 2008, arts. 3; 7; 21; 57.-13, 83.-13; 377; 380). A través de esta nueva referencia, el Estado ecuatoriano ratificó las diferentes convenciones internacionales sobre patrimonio, como país signatario de la ONU y de la UNESCO, dentro del eje transversal constitucional denominado *Sumak Kawsai* o Buen Vivir (en lengua quichua). Este se convirtió en la base para la creación de programas y políticas para mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar el patrimonio histórico como parte indivisible del patrimonio ecuatoriano (Constitución Política del Ecuador, 2008, cap. 1, art. 3, núm. 7).

La nueva Constitución introdujo un cambio fundamental, al reconocer el valor del patrimonio inmaterial y natural por derecho propio y como parte indivisible del patrimonio material. Otro aspecto significativo fue el mandato expreso que exige la participación no discriminatoria de todos los actores sociales, en todos los procesos culturales, desde su disfrute hasta su protección (Constitución Política del Ecuador, 2008, arts. 1,16.5; 21; 22; 23; 34; 38; 39; 45). La Constitución fue la base para la ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ley No.13 de 2010) que se complementa con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) de 2004; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010 y la Ley Orgánica de Cultura de 2016 (LOC) con su reglamento.

En términos relativos al patrimonio, el COOTAD establece, en los artículos 4, 54 y 144, que la protección del patrimonio cultural (salvo arqueológico que es responsabilidad del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural) es responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Por su parte, la LOC establece en su preámbulo que las personas tienen derecho a participar en la cultura. Asimismo, la ley establece que el patrimonio es público y es un derecho. En lo que respecta al PM en el art. 96, único momento en el que se lo menciona, establece que este se ha de gestionar de acuerdo con lo que establecen los convenios internacionales sobre el tema. Situación ya de por sí cuestionable y compleja, pues deja poca cabida a iniciativas propias del contexto local, con base social, porque no determina con exactitud qué documentos de todos los producidos por la UNESCO son válidos. Si bien aquellos vinculantes se consideran de rigor, existen otros, especialmente aquellos que apelan a la participación, que no lo son. Irónicamente, aunque los acuerdos internacionales den esta relevancia a la dimensión social, en la práctica la ley no determina el papel de la sociedad para el patrimonio mundial.

Por otra parte, de la ley de participación se deslindan algunos mecanismos participativos que, en teoría, han sido asumidos por los gobiernos locales y que es importante mencionar: cabildos. Son instancias de participación, mediante las cuales se realizan sesiones públicas de convocatoria abierta a la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos

vinculados a la gestión municipal. Los cabildos pueden ser convocados por la autoridad municipal o por la ciudadanía; son de carácter netamente consultivo y de debate.

Audiencias públicas. Son mecanismos de participación, solicitados por la ciudadanía o las organizaciones sociales, a la máxima autoridad, para atender problemas que afecten el interés colectivo, realizar propuestas, denuncias o peticiones sobre temas que no hayan sido resueltos en el ámbito administrativo. A diferencia de los cabildos, estas exigen llegar a acuerdos, y son más rápidas, en términos burocráticos. En máximo 48 horas se debe dar respuesta a su solicitud. Silla vacía. Está sujeta a las sesiones de concejo municipal y debe solicitarse para un tema específico que se deberá tratar, con la idea de que las personas participen sobre un asunto particular en la toma de decisiones. Comisión general. La comisión general constituye un mecanismo de participación para personas probas en el ámbito de las competencias de comisiones y directorios, es decir, un ciudadano de a pie no podría acceder a este mecanismo. La veeduría es otro instrumento participativo de carácter temporal, que va de tres meses hasta máximo un año. Este tiempo se puede renovar por el mismo lapso que se creó, y es útil, sobre todo, para fiscalización o propuesta de obras públicas específicas. Los observatorios.

Son un recurso independiente. Puede actuar sin injerencia del Consejo de Participación Ciudadana e influir en políticas, programas y proyectos. Tiene carácter consultivo y puede constituirse de manera permanente, sin límite temporal. Sin embargo, debe configurarse como organización (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

A estos mecanismos se suman otros como complementos propuestos por los gobiernos locales, especialmente socializaciones, talleres y consultorías que determina la función pública. Ahora bien, ¿cuántos de estos realmente tienen impacto en la gestión del patrimonio? Hablamos de varios mecanismos que deberían servir para exigir al gobierno nacional y local diversas herramientas para la salvaguarda del patrimonio cultural y el cumplimiento de los derechos culturales. Dado que el patrimonio es, por definición, público, la carga financiera y jurídica de su conservación debería ser compartida, y en el caso de Cuenca, no lo es.

1.1.3 La gestión del patrimonio mundial de Santa Ana de los ríos de Cuenca

Cuenca fue elegida como ciudad patrimonio mundial el 1º de diciembre de 1999. Sus valores universales excepcionales (VUE) son su traza urbana en forma de damero, su condición de ciudad renacentista entroterra con vocación agrícola y su mestizaje cultural, que, aunque no solo arquitectónico, el enfoque ha ido hacia allá. Este evento causó orgullo a todos los cuencanos y, ciertamente, frenó la destrucción del centro histórico (CH), pero nadie preguntó a la ciudadanía y, sobre todo, a los dueños de las casas en el CH, su opinión y la responsabilidad a la que quedaban ligados, sin quererlo y saberlo (Molina, Eljuri, Roigè 2025).

Una vez dentro de la lista de PM, como Estado parte, el Ecuador ratificó los lineamientos de la UNESCO en términos de participación. En el contexto nacional, al momento de la declaratoria de Cuenca se había aprobado recientemente la Constitución Política de 1998, donde, por primera vez, se reconocían las diversas culturas del territorio (Estado pluricultural) (Constitución Política del Ecuador, 1998). Con la nueva constitución, se esperaba un cambio en la Ley del Patrimonio Cultural de 1979 y su reglamento de 1984, pero esto no ocurrió. El problema con estos instrumentos es que se crearon para servir a un instrumento desactualizado. Tanto la ley como el reglamento no definían conceptos o atribuciones concretas que permitieran el desempeño efectivo de las entidades de gestión del patrimonio y, lo más sorprendente, no mencionaba el patrimonio mundial y su protección, cuando Quito y Galápagos fueron los primeros patrimonios mundiales culturales y naturales que se incluyeron en la lista, en 1978. Esta ley se mantuvo vigente incluso después de un nuevo cambio de constitución en 2008 y se revocó solamente en 2016, cuando fue sustituida por la referida LOC. En cuanto a la legislación local, la declaración de Cuenca como PM no dio lugar a ninguna ordenanza, de hecho, hasta el año 2009 estaba en vigor la ordenanza de 1983 (I. Municipio de Cuenca, 1983), que se creó como consecuencia de la declaración de Cuenca como Patrimonio Cultural del Ecuador, en 1982. El centro histórico fue inmediatamente puesto bajo la dirección del Ayuntamiento de Cuenca, a través de la entonces Comisión del Centro Histórico (I. Municipio Cuenca, 1983).

En 2008 el panorama de la gestión de la cultura y el patrimonio en el Ecuador cambia gracias a la declaración de emergencia del sector cultural del Ecuador, por el ejecutivo “debido a la deplorable situación de los bienes culturales por falta de conservación y protección, falta de inventario e instrumentos financieros, técnicos y legales” (Decreto de emergencia del Patrimonio Cultural del Ecuador, 2008). Esta declaratoria, junto con los nuevos mandatos constitucionales, supuso una serie de cambios administrativos, políticos y jurídicos. En primer lugar, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, creado en 2007 por el ejecutivo para dar autonomía administrativa a la cultura, comenzó a actualizar la información e intentó finalizar la catalogación de los bienes patrimoniales del Estado, lo que supuso un gran avance. Al mismo tiempo, se inició la redacción de un proyecto de ley que finalmente se concretó con la LOC. Esta situación hizo que el gobierno local comenzara a trabajar en una nueva propuesta de ordenanza para la gestión del centro histórico de Cuenca, a pocos meses de su décimo aniversario como patrimonio mundial. Para ello, la Municipalidad, de acuerdo con el Proyecto Vlir Ciudad Patrimonio Mundial de la Universidad de Cuenca, financiado por el gobierno belga, intentó nuevamente completar el inventario de los bienes patrimoniales del centro histórico.

La catalogación, a diferencia de las anteriores, se centró en la protección de todo el conjunto urbano, considerando en esta ocasión todos los edificios del CH; pero, además de las zonas de influencia de la declaratoria, estableciendo un nuevo límite de 482,25 hectáreas, que sigue vigente (GAD de Cuenca, 2010, art.3). Esta vez, otros elementos de valor histórico y social y, en general, los elementos intangibles del complejo patrimonial también se olvidaron cuando la nueva constitución ya incluía estos criterios. No solo eso, la mayoría de edificaciones elevadas a condición patrimonial no respondían a una evaluación integral del bien. Algunas, simplemente, se incluyeron por presunción o interpretación. Evidentemente, la presión política, como en otras ocasiones, impidió una reflexión más profunda sobre el instrumento que, como veremos más adelante, ha causado graves problemas al CH y a las personas, por igual.

Para llevar a cabo los cambios en la gestión del CH de Cuenca, principalmente la actualización del catastro, se creó formalmente la Dirección de Áreas

Históricas y Patrimoniales, adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GAD anteriormente referido como Municipio) que absorbía y reestructuraba a la Comisión del Centro Histórico, pero aun manteniendo el enfoque en lo estructural y material. Como consecuencia de los cambios culturales, a nivel nacional y local, en 2010 se aprobó la Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca. Esta ordenanza fue importante por el tratamiento de conjunto que incorporó el área de El Ejido (zona baja aledaña al CH, considerada zona de influencia) que en décadas precedentes se vio devastada por la ausencia de una adecuada protección, perdiendo edificaciones patrimoniales de relevancia. Otro aporte fue que incorporó un pequeño componente de protección de áreas verdes y espacios naturales, pero básicamente, como con las anteriores ordenanzas, se centró en los valores arquitectónicos, estéticos y monumentales (GAD de Cuenca, 2010).

La ordenanza de 2010, para la gestión de las áreas históricas y patrimoniales del cantón Cuenca, no se apoya en ninguna de las leyes de mayor jerarquía y, al carecer de plan, carece de reglamento. Tampoco se refiere a criterios o medidas específicas para mantener la autenticidad y la integridad, únicamente menciona que los edificios deben ser preservados, en lo posible, sin alteraciones, dejando la posibilidad únicamente con estudios pertinentes (GAD de Cuenca, 2010, CAP IV).

La ordenanza establece las siguientes categorías: valor emergente (E) edificios que, por su estética, historia, escala o especial significado para la comunidad, desempeñan un papel dominante. Valor arquitectónico A (VAR A) edificios con importancia en el tramo, por sus características estéticas e históricas o por su significado social. Valor arquitectónico B (VAR B) edificios que, consolidan un tejido coherente. Valor ambiental (A) edificios que, por sus características estéticas, históricas o de escala, no destacan de forma especial, sino que desempeñan un papel complementario. Sus características materiales, la tecnología utilizada para su construcción y las soluciones espaciales reflejan fuertemente la expresión de la cultura popular.

Sin valor (SV). Edificios que no tienen importancia para la ciudad, pero que tampoco ejercen una acción desconfiguradora, por lo que su integración es admisible. Impacto negativo (N) edificios que, por razones de escala, tecnología utilizada y falta de cualidades estéticas, deterioran la imagen urbana.

Esta categorización se centra en la conservación arquitectónica y no contempla de manera general procesos históricos y sociales, salvo en el caso de unos pocos edificios pertenecientes a personajes ilustres de los que se conoce su historia. Lo interesante de estas categorías es que, por ejemplo, una edificación VAR B no se diferencia en nada de una de valor ambiental, desde el punto de vista de la intervención, pues, en ambos casos la ordenanza opera de la misma manera. Por tanto, ¿qué les diferencia en la práctica como para ser dos categorías distintas? En algunos casos sí se permiten pequeñas modificaciones, si existen estudios históricos que lo avalen. Sin embargo, la contratación de un historiador corre por cuenta del propietario. De tal manera que los valores sociales o históricos, en la mayoría de casos, se desconocen. Esto impide que las personas tengan alternativas a la intervención, lo que las ha obligado a someterse a condiciones infrahumanas de habitabilidad, en contra de su voluntad y derechos. Por otra parte, el dominio de la disciplina arquitectónica sienta las bases sobre las que se establecen las pautas de acción, que resultan excesivamente punitivas, lo que limita los derechos de la gente y dota de derechos a los inmuebles, muchas veces sin sustento técnico o legal.

La participación, entonces, se limita a socializar e informar a la ciudadanía sobre cuestiones que ya han sido previamente establecidas por la autoridad, a lo mucho la gente llega a informar a los técnicos sobre problemas que, en realidad, son de larga data. La diversidad de problemas que enfrentan, tanto el patrimonio como las personas, demuestran la incapacidad de la legislación local para determinar los deberes de las instituciones públicas para el patrimonio y, en cambio, toda responsabilidad recae en las personas.

Actualmente, la ordenanza de 2010 sigue vigente, sin haber cumplido con un plan de gestión integral del centro histórico, sin haber entrado en una fase de catalogación real. El sistema municipal no ha actualizado el inventario. El derecho constitucional

no se cumple, pues las personas no reciben incentivos del Estado, para garantizar la responsabilidad compartida de la salvaguarda del patrimonio cultural de Cuenca. En lo que concierne al tema financiero, el modelo de equidad territorial (COOTAD, art. 192 y 193) establece que exista un presupuesto para cada gobierno autónomo descentralizado, del cual una cantidad se determina para fines patrimoniales. Sabemos que, por el modelo, al GAD de Cuenca le correspondieron 57.579.798,13 (Ministerio de Finanzas, 2025). De acuerdo con lo estipulado por el concepto denominado FONSAL (antiguo fondo de salvamento), a Cuenca le correspondería un aproximado de 6 millones. Hasta la actualidad, ninguna administración municipal ha aportado la información sobre el destino de estos recursos.

En el dossier de la declaratoria de Cuenca se estableció que en un plazo de un año debe entrar en vigencia el plan de gestión. Han pasado 25 años sin que esto se cumpliera, a pesar de que, desde 1998, ya son obligatorios los planes de gestión. En este sentido, Cuenca se “libró” pues existió una coyuntura política entre la UNESCO y las autoridades de Cuenca, que permitió esta licencia (Molina, 2020), (De Oliveira, R. A., Baracho, R. M. A., & Cantoni, L. (2024.) cuestión que habla mucho de la transparencia en la UNESCO. Asimismo, existen una transitoria en la ley de 2010, que exige la actualización de los inventarios patrimoniales (GAD de Cuenca, 2010). Esto tampoco se ha realizado y, sin embargo, las personas, principalmente propietarios de casas históricas en el centro histórico, siguen sin tener incentivos y no solo eso, sino sin poder usufructuar sus casas o poderlas habitar con un mínimo de comodidad, porque en Cuenca los inmuebles tienen más derechos que las personas que les dan sentido y funcionalidad.

2.

Métodología

Este artículo examina, desde un enfoque crítico, las implicaciones de este modelo de gestión patrimonial en Cuenca, evidencia sus limitaciones a través del análisis de tres casos reales. En cada uno se analizaron cuestiones como inventarios, legislación y herramientas de gestión y participación existentes. A partir de este diagnóstico, se plantea la necesidad de repensar los mecanismos de participación y la articulación entre comunidades, autoridades locales y organismos internacionales, con el fin de garantizar una gestión patrimonial que equilibre la preservación con el derecho de las personas a habitar, disfrutar y usufructuar sus bienes. Se trata de una reflexión sobre el derecho a la ciudad y las injusticias que genera el estatus de patrimonio mundial en la vida de las personas.

3.

Resultados

3.1. Tres casos para reflexionar

El patrimonio en Cuenca enfrenta varias dificultades, siendo una de las más importantes el mantenimiento de los inmuebles patrimoniales en manos privadas. El análisis de la legislación y de los mecanismos de participación demuestran que, en teoría, existen las herramientas jurídicas que deberían asegurar un deber compartido. Los ejemplos a continuación son casos en los que se realizaron asesorías para sortear los procesos burocráticos estancados y ayudar resolver problemas presentados en el intento

de los propietarios por usufructuar sus bienes. En estos ejemplos, argumentaremos cómo, con base en lo previamente expuesto, se vulnera el Estado de derecho para las personas que poseen bienes inmuebles en el sitio patrimonio mundial de Cuenca.

El primer caso es el de un inmueble ubicado en la zona de El Ejido (zona de influencia de la declaratoria), cuyo patrimonio se encuentra protegido por acuerdo ministerial No. 235-2011. Este acuerdo se fundamenta en una catalogación que se realizó, en la mayoría de casos, sin ingresar a varios de los inmuebles y sin técnicos especializados. En el caso que atañe, los propietarios no recibieron una solicitud para ingresar al inmueble y poder valorarlo. La categorización se realizó mediante una observación externa, en el contexto del proyecto Vllir de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca, en 2011. El inmueble se incluyó en el inventario por su tipología arquitectónica, que, en este caso, es neocolonial, lo que le daba una categoría de VAR B. Salvo la tipología, la casa no aporta a la armonía del tramo urbano, pues se ubica en la Av. Remigio Crespo, y no posee elementos patrimoniales de alta consideración. Cronológicamente, la edificación se construyó en 1978, dejando fuera de consideración al artículo 54 de la LOC que garantiza la patrimonialización inmediata de casas centenarias. De este modo, el inmueble quedó protegido por ley, sin el inventario completo, sin ficha SIPCE¹ y sin notificar de ello a los propietarios.

En 2021, el propietario, en desconocimiento de la condición patrimonial de su casa, intentó modificarla y alquilarla a una cadena de farmacias, que le ofrecía un excelente pago, situación que, ante la enfermedad catastrófica que padecía, le ayudaría a solventar sus gastos médicos, en ausencia de un seguro médico como adulto mayor. Es importante mencionar que el inmueble se inserta en una de las zonas de más alta plusvalía de la ciudad. Sin embargo, al tratar de intervenir, la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales del Ayuntamiento de Cuenca, prohibió realizar cambios a la morfología de la edificación, inclusive cuando las propiedades aledañas sí lo han hecho.

¹ Sistema de Información del Patrimonio Cultural del Ecuador. Disponible en: <https://www.patrimoniocultural.gob.ec/sistema-de-informacion-del-patrimonio-cultural-ecuatoria-no-sipce/>

Ante la situación, el propietario acudió a instancias como el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, que ratificó su condición patrimonial. Al solicitar recursos para la renovación, y de este modo poder alquilar la propiedad, manteniendo la morfología, se le indicó que no existen recursos de ningún tipo. Actualmente, el propietario no está en capacidad de lidiar con las instancias pertinentes. Sus hijas han solicitado quitar el estatus patrimonial por temas de humanidad y derechos constitucionales, pero esto implica servicios legales que tampoco están en condiciones de costear. Por otra parte, el trámite circula entre la Dirección de Áreas Históricas, Control Municipal, la Unidad Sancionadora y Obras Públicas, porque, además, les impusieron un impuesto a mejoras para instalar una estación de bicicletas en frente a la propiedad. Haciendo que cualquier trámite sea un viacrucis. Mientras, no hay incentivos, a una persona de la tercera edad con una enfermedad catastrófica se les dice que su casa es más importante que su salud y su derecho a disfrutar y usufructuar de ella. Como lo referiría la hija del propietario, que ha preferido no identificarse, para evitar posibles represalias en su proceso: “El ingreso de la casa a ese famoso patrimonio y el impedimento nos ha hecho perder muchas cosas” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2023).

El segundo caso se dio entre 2023-25. Se trata de un inmueble VAR B determinado por el artículo 54 de la LOC por la antigüedad de la casa y por ser construcción de adobe, con sistemas constructivos tradicionales de la denominada arquitectura republicana de tierra. La casa se ubica en la calle Sucre 12-37 y presenta una afección ocasionada por la caída del muro posterior, a causa de la remoción de otro inmueble aledaño para la implementación de un parqueadero (figura 1). Las propietarias, dos hermanas de la tercera edad que no perciben pensión, sin trabajo y que heredaron la casa, debían, de acuerdo al municipio, reconstruir el muro, aun cuando ellas no fueron causantes del daño. Les solicitaban que, para la renovación, debían contratar arquitecto restaurador, un historiador que haga una reseña y usar adobe, inclusive si la parte posterior tenía una adhesión realizada con ladrillo.

En respuesta a los requerimientos municipales, las hermanas solicitaron a la Dirección de Áreas Históricas una lista de proveedores para realizar un presupuesto o, en su defecto, acceso a un banco de materiales. Les indicaron que no existen proveedores, ni materiales, ni apoyo técnico.

Figura 1

Casa patrimonial Vintimilla Ordóñez.



La situación, cada vez más compleja, llevó a las hermanas a solicitar una cita con el director de la unidad municipal a cargo, para solicitar incentivos. No fueron atendidas. Prosiguieron a solicitar un análisis de los daños para iniciar acciones legales contra los causantes del daño en el muro posterior. Al realizar la visita técnica, el Municipio estableció que las propietarias han incurrido en daño al patrimonio y les impusieron una multa. Las propietarias ahora enfrentaban dos problemas y el trámite migró de la Dirección de Áreas Históricas a la Unidad Sancionadora. Finalmente, la presión financiera sumada al desgaste psicológico de dos adultas mayores ante la injusticia, la burocracia y la falta de recursos fue vender el inmueble por un valor ínfimo, lo que no deja de levantar sospechas sobre si esta práctica responde a intereses oportunistas de quienes manejan información privilegiada.

El tercer caso es el del 4-101 de la Calle Larga y Alfonso Jerves (figura 2), en el barrio de Todos Santos. El inmueble está catalogado como VAR B. No posee ficha SIPCE y en el sistema municipal no existen ni planos ni fotografías del inmueble. Su inclusión se realizó sin visitar el lugar y bajo la sospecha de que

se trataba de una casa con sistemas constructivos tradicionales, propios de la arquitectura de tierra, local. El propietario adquirió el inmueble con la intención de vivir en la planta alta y alquilar la planta baja. El problema es que la altura mínima no se cumple en ciertos espacios de la edificación, lo cual genera un desperdicio habitacional y únicamente existe un acceso con una dimensión de un metro en la fachada lateral. Ante la situación, se solicitó abrir un nuevo acceso y agrandar el ya existente, todo esto con base en las normas de arquitectura y urbanismo del GAD de Cuenca (2022). La respuesta es que no se puede modificar la fachada del inmueble.

En este caso no solo existe un error en la catalogación, sino que se exige al propietario incurrir en gastos para un estudio histórico que demuestre la existencia de un acceso previo. El propietario acepta realizar la reseña histórica a sus expensas y encuentra varios datos relevantes. En primera instancia, el inmueble se ha construido en diferentes etapas y, por tanto, no puede considerarse un criterio de integridad. En segundo lugar, que el criterio de antigüedad no aplica porque la casa en su versión actual se construyó a mediados de 1970, sin existencia de adobe o técnica constructiva tradicional alguna. Tampoco existen otros elementos constructivos significativos. Finalmente, el estudio histórico establece mediante documentos y testimonios que sí existían varios accesos anteriores, que se tapiaron para adecuar a las necesidades de los dueños previos, todo esto antes de la declaratoria patrimonial de 1999.

Figura 2

Casa patrimonial con categoría VAR B



Nota. La construcción pertenece a 1975 y se compone de ladrillo. Nótese la ausencia de ingresos salvo el pequeño ingreso lateral hacia el final de la edificación.

El informe histórico por sí mismo no es suficiente y, se requiere al propietario realizar una cala en muros para verificar su veracidad. El propietario señala que las fuentes deberían bastar, pero no se acepta su argumento. En cambio, la Dirección de Áreas Históricas exige el estudio hecho por un arquitecto restaurador. La arquitecta a cargo de la obra realiza la intervención para determinar la existencia del muro, encontrando indicios de que, en efecto, existieron otros accesos. En uno de los casos, el ejemplo es claro: no se necesita intervenir físicamente los muros; sin embargo, la burocracia así lo exige. Ante la situación, el propietario intentó solicitar una nueva categorización, pero le informaron que, para los fines de intervención, un valor ambiental es exactamente igual.

El propietario se cuestiona por qué debió invertir recursos en un estudio histórico si, al final del día, solo necesitaba una cala en el muro donde se sospechaba que existieron accesos previos. Actualmente, se cumplen los trámites de rigor y se espera poder obtener los permisos pertinentes para modificar la fachada y garantizar la habitabilidad del inmueble. Más adelante se pretende solicitar el retiro del bien del inventario. En este caso, no se busca alterar la armonía de tramo que, a nivel paisajístico, aporta el inmueble, pero sí hacerlo funcional para los propósitos de habitación y usufructo. En términos económicos, el propietario busca demandar al ayuntamiento y exigir un porcentaje del valor que ha invertido en la salvaguarda del inmueble. Menciona también que la motivación que le permite sobrellevar los gastos y la burocracia es su deseo de vivir en el CH, como cuando era niño y reflexiona sobre los impedimentos que impone el ente público como el principal obstáculo que se debe superar para quienes buscan repoblar el CH.

4.

Discusión y conclusión

¿Por qué si, por definición, el patrimonio es público, se exige únicamente a los propietarios de bienes inmuebles en las áreas patrimoniales de Cuenca, que carguen con el peso legal y financiero de su conservación?

Una razón es que la ley evoluciona de manera lenta, en comparación con las necesidades de la ciudad y de las personas que habitan en ella. Hoy en día, ya no solo en sitios considerados como patrimonio mundial, sino en muchas ciudades, las personas salen a la calle a pelear por su derecho a la ciudad, ante el impacto que el mercado de turismo y la construcción ejercen sobre las ciudades históricas. Se trata de un escenario de legalidad gris que da paso a situaciones injustas, donde una legislación desactualizada y manipulable se aplica sobre las personas y, en menor medida, sobre las grandes constructoras o instituciones públicas que instauran una visión depredadora sobre los bienes culturales. Esto ha generado una tensión entre ciudadanía y patrimonio, donde quienes ganan son aquellos con mayor poder político o adquisitivo en detrimento de la ciudad y su gente (Y Liu, X Jin, K Dupre, 2022). Aun así, existen ciudades intermedias, con estatus patrimonial, que, si bien enfrentan problemas como los descritos previamente, también han demostrado que pueden obtener resultados positivos, en términos legales, que permitan la participación y, especialmente, el acceso a incentivos.

Edimburgo², ofrece ayuda técnica, subvenciones y préstamos a bajo costo, premian las intervenciones sostenibles con beneficios fiscales y actualizan su plan con base en las necesidades de los habitantes. Florencia grava con un impuesto al turismo, para la conservación patrimonial y protege los negocios

tradicionales en el CH³. Tallinn⁴ en Estonia, otorga una subvención €750,000 anuales y promueve la participación de sus habitantes con base a un cronograma anual de gestión, fundamentado en las necesidades locales, fruto de las asambleas ciudadanas. En otros casos donde no existen suficientes recursos, se llevan a cabo programas de comodato, que se han aplicado en ciudades como Dubrovnik (Rodwell, 2007), donde el ayuntamiento funge como árbitro garantizando la seriedad del contrato entre las partes. Otras propuestas como las de Kotor en Montenegro buscan asegurar viviendas sociales para evitar los efectos de la gentrificación (Soliman, 2016; Smets y Van Lindert, 2016). Desde la UNESCO existen los programas *Community Management of Protected Areas for Conservation* (COMPACT) que ofrecen subvenciones y metodologías para trabajar con comunidades. ¿En qué momento los entes tutelares del patrimonio en Cuenca se han acercado a este tipo de iniciativas?

Lo descrito en el párrafo anterior, ha llevado a que varios profesionales y la Academia manifiesten públicamente su preocupación, ante la gestión patrimonial en Cuenca. Sin embargo, no existen vías directas de acceso a la UNESCO. El sistema es jerárquico y limita a las comunidades a pasar por el mismo Estado parte, que es, en primer lugar, el principal infractor en tutela adecuada del patrimonio.

La manera de gestionar el PM de Cuenca limita a los propietarios a utilizar y habitar sus propiedades, en condiciones óptimas. La ley vigente se aplica contrariamente al precepto de interpretación en beneficio del usuario. Esto genera un escenario donde el mayor beneficio es para el inmueble, sin una lógica de uso, lo que al final va en su detrimento, pues las personas no pueden cumplir y el inmueble se degrada inevitablemente. Lo grave de la situación es que se multa sin un reglamento y sin tener inventarios actualizados o incentivos. Ninguna propiedad privada patrimonial en Cuenca

2 Edinburgh Council, Edinburgh World Heritage Site, Historic Environment Scotland, Steering Group. (2011). The Old and New Towns of Edinburgh WHS management plan 2011–2016. Recuperado de: <https://plannedinedinburgh.files.wordpress.com/2016/07/onte-consultation-july-2016-text-version.pdf>

3 Comune di Firenze. Regolamento Imposta di Soggiorno

<https://servizi.comune.fi.it/sites/www.comune.fi.it/files/regolamento2020.pdf>

4 Tallinn City Hall Funding allocated for historic building renovations in 2025

<https://www.tallinn.ee/en/news/record-funding-allocated-historic-building-renovations-2025>

cuenta con una ficha SIPCE y, en la mayoría de casos, no se informa a los propietarios que sus bienes forman parte del patrimonio.

Hasta hoy no sabemos qué pasa con los fondos que, de acuerdo al modelo de equidad territorial, corresponde a Cuenca, para la tutela del patrimonio. Esta información jamás se ha transparentado. La Dirección de Áreas Históricas no puede gestionar recursos propios, lo que demuestra la falta de gestión interna y desconocimiento de los procesos y posibilidades financieras y de cooperación. Qué decir de las personas invisibles cuya voz jamás se ha incluido en la creación de una legislación afín a sus necesidades, deberes y derechos. Al contrario, el gobierno local ha venido exigiendo, sin plan, sin legislación actualizada, sin inventario, sin lista de proveedores, sin catalogación adecuada, que la gente pague una restauración sin incentivos y sin participación.

La participación en la gestión del patrimonio mundial en Cuenca es un asunto discursivo. El conflicto es una constante. Es una necesidad dialogar desde la diversidad de criterios, pues no se pueden llegar a acuerdos significativos en sesiones participativas de menos de dos horas. En la participación se trata de alzar la voz para obtener un beneficio y exigir resultados. Nadie querrá participar, porque sí. Necesitamos decirles a las personas exactamente cómo se beneficiarán y, a través de ellas, al patrimonio, no al revés. Asimismo, necesitamos reflexionar sobre el turismo masivo y su consecuencia en la habitabilidad de los espacios patrimoniales. Las repercusiones de la falta de participación y conflictos legales del patrimonio en la sociedad. Es necesario hablar claramente del impacto del desarrollo urbano en la preservación, de la gestión interinstitucional poco coordinada. Del derecho a la ciudad, de la gentrificación. Referirnos a las leyes que privilegian aspectos técnicos y burocráticos sin sustento real.

Es necesario que la UNESCO active canales de comunicación directa con las comunidades, para evitar atropellos y abuso de poder. En el caso del Ecuador, la LOC establece en su artículo 96, que lo que tiene que ver con el patrimonio mundial se fundamenta en lo que dictamina esta institución. Sin embargo, la participación que promueve la UNESCO es inútil si no hay una organización social independiente a la institución pública. Por tanto, es

necesario que los cuerpos colegiados y la sociedad en general se articulen fuera de la institucionalidad y soliciten canales de comunicación pertinentes a la UNESCO.

Este artículo concluye marcando las injusticias de la gestión patrimonial, a través del sistema legal y administrativo, porque, a veces, olvidamos que en las historias de las personas están las respuestas a las necesidades de todos nosotros. Que los ejemplos aquí presentados sirvan para que quienes tenemos el conocimiento técnico podamos incidir en verdaderos cambios que justifiquen el sueldo y el tiempo invertidos en ser especialistas en patrimonio.

Referencias

- Eriksen, T. H. (2001). Between universalism and relativism: a critique of the UNESCO concept of culture. *Culture and rights: Anthropological perspectives*, 127-148.
- De Oliveira, R. A., Baracho, R. M. A., & Cantoni, L. (2024). The perception of UNESCO World Heritage Sites' managers about concepts and elements of cultural sustainability in tourism. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 14(3), 297-311.
- GAD (2022) Anexo 8. Normas de arquitectura y urbanismo <https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/dic2022/ANEXO%208%20NORMAS%20DE%20ARQUITECTURA%20Y%20URBANISMO.pdf>
- GAD de Cuenca (26/02/2010): Ordenanza para la gestión y conservación de las áreas históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=node/8992>
- Graham, B., Ashworth, G., y Tunbridge, J. (2016). *A geography of heritage: Power, culture and economy*: Routledge
- ICOMOS (2015). "Estrategia global", WHC-15/20. GA/9, <https://whc.unesco.org/archive/2015/whc15-20ga-9-es.pdf>
- ICOMOS Finland (2020). Enabling heritage involvement: participatory models for cultural heritage https://icomos.fi/wpolku/wp-content/uploads/2021/01/KYK-raportti_eng_17122020-web.pdf
- I.M Cuenca (1983), Ordenanza para el Control y Administración del Centro Histórico de la Ciudad de Cuenca. http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista_ordenanzasultimas&keys=&field_fecha_publicacion_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=1983
- Jokilehto, J., Cleere, H., Denyer, S., y Petzet, M. (2005). *The World Heritage List: Filling the Gaps: an Action Plan for the Future*: ICOMOS.
- Labadi, S. (2024). The World Heritage Convention at 50: Management, credibility and sustainable development. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 14(4), 750-764.
- Merry, S. E. (2001). Changing rights, changing culture. *Culture and rights: Anthropological perspectives*, 31, 38.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2025) Proforma Presupuestaria Modelo de Equidad Territorial. Disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/06/MEF-MEF-2025-0005-A.pdf>
- Molina, B. (2019). Hybrid forums, participation and sustainable management of world heritage sites. The case of Santa Ana de Cuenca/Foros híbridos, participación y gestión sostenible del Patrimonio Mundial. El caso de Santa Ana de Cuenca. *Methadods. Revista de Ciencias Sociales*, 7(2), 225.
- Molina, B., Eljuri, G., & Roigé Ventura, X. (2025). Citizens' perceptions of World Heritage values: the case of Cuenca, Ecuador. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 15(3), 597-612.
- Omland, A. (2006). The ethics of the World Heritage concept. The ethics of archaeology: Philosophical perspectives on archaeological practice, 242-259.
- Rodwell, D. (2007). *Conservation: Background. Conservation and Sustainability in Historic Cities*, 1-22.
- Smets, P., y van Lindert, P. (2016). Sustainable housing and the urban poor. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 8(1), 1-9.
- Soliman, A. M. (2016). Collective planning process: a driving seat for formalising urban informality in Egypt. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 8(1), 25-48.

Turner, M., Pereira Roders, A., & Patry, M. (2012). Revealing the level of tension between cultural heritage and development in World Heritage cities. *Problemy Ekorozwoju*, 7(2), 23-31.

UNESCO

1972. “Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, París, (21 de noviembre). <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

1977. “Directrices operacionales”, CC-77/CONF.001/8, (20 de octubre). <https://whc.unesco.org/archive/opguide77b.pdf>

1994. “Expert Meeting on the “Global Strategy” and thematic studies for a representative World Heritage List” WHC-94/CONF.003/INF.6, (20-22 June 1994). <https://whc.unesco.org/archive/global94.htm>

2002. “Declaración de Budapest sobre Patrimonio Mundial”, WHC.2002/CONF.202/CLD.4, WHC.02/CONF.202/5, (24-29 de junio). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125796>

2007. The “fifth C” for “Communities”. WHC-07/31.COM/24 (23 junio - 2 julio 2007). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152950_spa

2021a Operational Guidelines WHC.21/01 2021. <https://whc.unesco.org/en/documents/190976>

2021b “Environmental sustainability and management policy”, ADM/2021/PI/1. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377627>

2024. 46ª reunión del comité de Patrimonio Mundial WHC/24/46.COM New Delhi, India (21-31 julio 2024).

Wright, S. (1998). The politicization of ‘culture’. *Anthropology Today*, 14(1), 7-15.

Y Liu, X Jin, K Dupre (2022) Urban Transformation and Related Conflicts at UNESCO World Heritage Sites Engaging stakeholders in contested urban heritage planning and management, Elsevier.

