

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Gestión  
Pública**

**LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN  
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
PROMOCIÓN DE LA CULTURA: EL CASO DEL I  
FESTIVAL INTERNACIONAL DE ARTES VIVAS LOJA  
2016.**

Autor: Yubitza Adrianzen Neyra

Directora: Andrea Carrión Hurtado

**Quito, febrero de 2019**



**No.184-2018.**

**ACTA DE GRADO**

En la ciudad de Quito, a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil dieciocho, **YUBITZA ADRIANZEN NEYRA**, portadora del número de cédula: 0953200987, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA: EL CASO DEL I FESTIVAL INTERNACIONAL DE ARTES VIVAS LOJA 2016"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

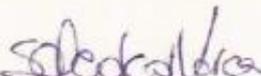
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.24
Artículo Científico Escrito:	9.50
Defensa Oral Artículo Científico:	8.95
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.23</b>

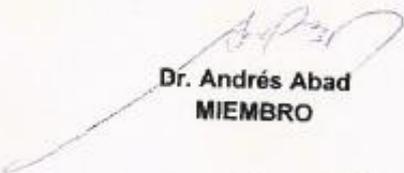
  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO  
**SECRETARÍA GENERAL**

En consecuencia, **YUBITZA ADRIANZEN NEYRA**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

  
Dra. Soledad Varea.

**PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

  
Dr. Andrés Abad  
**MIEMBRO**

  
Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.  
**Directora de Secretaría General**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 11  
Fecha 04 DIC 2018

Secretaría General

## **Autoría**

Yo, Yubitza Adrianzen Neyra con CC 095320098-7, Master en Gestión Pública declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



**YUBITZA ADRIANZEN NEYRA**

CI: 095320098-7

## **Autorización de publicación**

Yo cedo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) los derechos de publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, por un plazo máximo de cinco años sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo. Declaro además que el presente texto de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con autorización escrita de la Universidad.

Quito, febrero de 2019



**YUBITZA ADRIANZEN NEYRA**

CI: 095320098-7

## Dedicatoria

A las  
raíces de mi árbol familiar.

A mis  
Padres y Hermanos.

A TI  
que ahora eres parte de mi vida.

A mis  
grandes amigos de maestría.

A Loja  
que logró contagiarme la sensibilidad por la  
*Cultura.*

## **Agradecimiento**

Con todo amor y cariño,  
reconociendo el esfuerzo infinito que hicieron  
y hacen mis Padres para dejarme el mejor  
patrimonio que puede recibir una hija, la  
*educación.*

Aunque la vida nos lleva por  
rumbos distintos y lo mejor no te das cuenta  
pero eres mi cómplice de academia, mi  
Hermana, sin tu ayuda este logro no hubiese  
sido posible. A ti Hermano por la confianza y  
respaldo.

A mi Tutora por su gran apoyo,  
sobre todo su paciencia para compartir su  
experiencia y conocimiento.

A los grandes amigos que forje  
durante la Maestría y que los conservaré por  
siempre.

## **Resumen**

El I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016 (FIAVL), marca un hito en la política cultural en el Ecuador porque: 1) se constituye en una plataforma de intercambio cultural nacional e internacional, 2) innova en las modalidades de gestión de la cultura al desconcentrar los servicios culturales hacia ciudades intermedias, e 3) involucra de manera activa en el diseño a dos entidades gubernamentales de diferente escala: nacional y local en la promoción y ejecución del festival. Este artículo analiza el FIAVL 2016 desde la teoría del incrementalismo en la implementación de las políticas públicas, a partir de tres variables clave: la construcción de una realidad consensuada, el cambio de valor público, y el posicionamiento político entre actores de distintos niveles de gobierno. El trabajo se sustenta en una metodología exploratoria y cualitativa, a partir del estudio de caso FIAVL. Alrededor de cual se produce un intercambio de conocimientos, propuestas culturales, recursos económicos y espacios públicos, con continuos ajustes incrementales al diseño inicial del festival.

### **Palabras clave:**

Incrementalismo, relaciones entre niveles de gobierno, política cultural, Festival Internacional de Artes Vivas, Loja

## Tabla de contenidos

Autoría.....	3
Autorización de publicación.....	4
Dedicatoria .....	5
Agradecimiento.....	6
Resumen .....	7
Tabla de contenidos .....	8
Listado de tablas .....	9
Glosario .....	10
Incrementalismo y relaciones entre niveles de gobierno para la implementación de políticas culturales .....	13
El I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016.....	17
1.1    EL Estado ecuatoriano y las políticas culturales.....	17
1.2    El primer Festival de Artes Vivas en Loja .....	19
El incrementalismo y las relaciones entre niveles de gobierno en la implementación de las políticas culturales.....	22
2.1    Los actores en la implementación del FIAVL .....	22
2.2    La construcción de una realidad consensuada y el cambio de valor .....	24
2.3    Posicionamiento social y político .....	29
Conclusiones.....	32
Bibliografía.....	34
Anexos .....	36

## **Listado de tablas**

Tabla 1: Inversión pública para la ejecución de I FIAVL 2016

## **Glosario**

**AP:** Alianza País - Movimiento Político

**ARE:** Acción Regional por la Equidad - Movimiento Político

**CNE:** Concejo Nacional Electoral

**DNOP:** Dirección Nacional de Organizaciones Políticas

**I FIAVL-2016:** Primer Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016

**MCyP:** Ministerio de Cultura y Patrimonio

**ML:** Municipio de Loja

**PDOT:** Plan de Ordenamiento Territorial

**PNBV:** Plan Nacional del Buen Vivir

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**SAC:** Subsecretaría de Arte y Creatividad – Ministerio de Cultura y Patrimonio

**SEC:** Subsecretaría de Emprendimientos Culturales – Ministerio de Cultura y Patrimonio

**Senplades:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

## Introducción

El I Festival de Artes Vivas Loja 2016 (FIAVL) es un evento de carácter cultural anclado a la política del Estado ecuatoriano que tuvo como sede principal la ciudad de Loja y dos subsedes (Manta y Portoviejo). La implementación del festival trajo a discusión y debate las políticas culturales, así como la desconcentración de los servicios culturales desde las grandes ciudades ecuatorianas (Quito, Guayaquil, Cuenca) hacia una ciudad intermedia como Loja.

En el proceso de implementación del FIAVL convergieron dos entes gubernamentales: por un lado, el Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCyP) como entidad que formula y propone las políticas públicas en materia de cultura en la Función Ejecutiva, impulsando los espacios y creaciones culturales a escala nacional; por el otro lado, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, encargado de implementar políticas públicas de alcance cantonal. Alrededor de estas dos entidades se dieron relaciones en las que existieron intercambio de recursos, conocimientos, espacios públicos y propuestas de gestión cultural. Esta iniciativa estuvo amparada en el cumplimiento de una responsabilidad en común: la implementación del festival, bajo un marco legal que acoge la administración del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

El festival constituye un antes y un después de la política cultural nacional, por lo que en el presente artículo se analiza el incrementalismo de las políticas públicas a partir de la siguiente interrogante: ¿Cómo influyeron las relaciones entre niveles de gobierno en la implementación de la política pública de promoción de la cultura por medio del I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016? Esta pregunta permite analizar de manera desagregada los continuos ajustes incrementales en la política cultural en el caso de estudio FIAVL, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, la interacción entre diversos actores con negociaciones, acuerdos entre cada uno de ellos con capacidades de decisión y de poder diverso. Estas particularidades dan como resultado adaptaciones que en el proceso de implementación configuraron las decisiones públicas, generando cambios de valor en la política pública.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: inicialmente, se desarrolla los aportes teóricos del incrementalismo a las relaciones entre niveles de gobierno para la implementación de políticas culturales. En segundo lugar, se analiza el FIAVL; en este ítem se desarrolla el antecedente del quehacer del Estado ecuatoriano acerca de la política cultural contemplado en los planes nacionales de desarrollo y el festival como tal. Finalmente, se contempla el análisis del incrementalismo en las relaciones entre niveles

de gobierno y políticas culturales a partir del caso de estudio FIAVL con la caracterización de los actores, la construcción de una realidad consensuada y el cambio de valor en política cultural, además del posicionamiento político. Las páginas finales están dedicadas a las conclusiones y las referencias bibliográficas citadas en el desarrollo del artículo.

## **Incrementalismo y relaciones entre niveles de gobierno para la implementación de políticas culturales**

El concepto de incrementalismo analiza las políticas públicas desde la perspectiva de las relaciones sucesivas entre actores, los cuales establecen negociaciones o cambios de valor de una política ya sea en el proceso de formulación o ejecución; aquellos pueden ser acuerdos o toma de decisiones para introducir cambios a partir de realidades consensuadas entre los mismos. Sin embargo, dentro de esta realidad existen discrepancias en aspectos relativamente secundarios. Para rever las decisiones iniciales, en este ciclo de interacciones, se aplican ajustes sucesivos (Lindblom, 1959).

Según el incrementalismo, las políticas públicas “no se hacen de una vez por todas, se hacen y se rehacen interminablemente” (Lindblom, 1959, p. 86), lo cual evidencia que las políticas no son elementos estáticos; más bien, sobre la marcha se toman decisiones que van cambiando de manera gradual/secuencial (incremental). De esta manera, se realizan continuos ajustes que van configurando el cambio de valor de la política pública porque surgen nuevas determinaciones. Desde esta perspectiva, la formulación de políticas públicas es un proceso iterativo entre actores.

Esta base teórica ha sido vista de manera más común por sectores u actores que están vinculados a un mismo nivel de gobierno. Este trabajo contribuye a situar la base teórica en el análisis en diferentes escalas de gobierno en las políticas públicas, analizando las relaciones sucesivas entre entes gubernamentales y negociaciones entre actores, además del cambio de valor en la política pública. Se analiza también realidades consensuadas para la toma de decisiones entre actores del aparato estatal en diferentes niveles de gobierno y cómo estas influyeron en la implementación del FIAVL.

Para entender estas relaciones de niveles de gobierno se debe mirar a los actores. Los actores que pueden ser: a) públicos, de carácter o alcance local o nacional; y b) privados, como gestores culturales, empresarios, quizá desde un ámbito más social que puede ser la ciudadanía.

Para implementar una política pública, los actores estatales pueden partir desde una realidad consensuada que se lleva a cabo mediante las instituciones encargadas de la administración de Estado. Pero ¿cuándo hay presencia u evidencia de una realidad consensuada? Se puede dar evidencia con acuerdos expresos asentados en documentos oficiales, en los que se disponen la ejecución de una política en un determinado territorio.

Lo mencionado corresponde en un orden de carácter público de acción de aparato estatal, pero que en los ajustes sucesivos que tiene una política pública se da un cambio de valor.

Esa visión de proceso se acopla con abordajes sobre el ciclo de la política pública, entendiendo que este ciclo está compuesto de fases sobre las cuales se puede ajustar la toma de decisiones. Para Tamayo (1997), el ciclo de políticas públicas:

[...] inicia con la toma de posición del gobierno o un ente directivo y culmina en la evaluación, proceso que comprende cinco fases, identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada, evaluación de los resultados obtenidos (p. 281).

Para el incrementalismo, las políticas públicas o los resultados de los gobiernos se dan a partir de la materialidad de las relaciones entre instituciones y actores presentes durante todo el proceso de la política. Lo que contribuye que esta base teórica tenga afinidad con las relaciones entre niveles de gobierno, entendidas estas como el “conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación de entre distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia, 2002, p. 10). Esta consideración permite un enfoque específico al análisis incremental de las políticas a partir de diferentes escalas de gobierno con la interrelación de actores.

El incrementalismo ve a los actores desde un juicio pluralista; es decir, pueden ser de diversos sectores sociales, gubernamentales, políticos, sindicatos, entre otros, y cada uno de estos con una “capacidad de acción diversa y un poder de influencia política desigual” (Lindblom citado en Fontaine, 2015, p. 42). Los actores pueden venir desde diferentes ámbitos, lo cual permite intercambios a diferentes escalas públicas o privadas. Para efectos de esta investigación, se realiza un análisis a profundidad de los actores públicos de las escalas nacional y local, sin que esto signifique ir en detrimento de los demás, para comprender las negociaciones, consensos y tensiones dentro del aparato estatal.

La toma de decisiones en el incrementalismo consiste en “introducir un cambio a partir de una realidad consensuada” (Lindblom citado en Fontaine, 2015, p. 42), en la cual los intereses y negociaciones son fundamentales porque mediante ellas se llegan a acuerdos, pactos o consensos frente a las discrepancias que surgieren durante el proceso de implementación. En otras palabras, las políticas no se generan de manera aislada por

mera voluntad gubernamental o de ciertos actores con liderazgo político, sino es un juego de interacción y negociación entre actores ajustando intereses diversos que permitan llegar a consensos. Sin embargo, “aun cuando haya un objetivo bastante específico, siempre queda espacio para desacuerdos en sub-objetivos” (Lindblom, 1959, p. 81); ello implica que pase a la construcción de una realidad consensuada. En la implementación de la política pública hay espacio para el disenso o la confrontación.

Los debates de las políticas culturales se han dado en distintos niveles. Por ejemplo, en organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 1982), en la cual se debatía sobre la necesidad de que los Estados contribuyan al fortalecimiento de las políticas culturales. Por otra parte, García Canclini (1987) define a la política cultural como un “conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (p. 26). Las dos perspectivas otorgan una agencia al Estado como el ente que debe tomar posición frente a las políticas culturales.

Sin embargo, existen otras posiciones que sugieren que la formulación e implementación de políticas culturales debe surgir de procesos más participativos, en los cuales actores sociales, gestores culturales, expertos y el Estado participen del proceso de la política pública (Montoya, 2001, p. 34). Ambas visiones permiten dar cuenta de que no hay receta ni modelo perfecto a seguir en la formulación o implementación de políticas culturales, sino que existe un proceso de adaptación, modificación o ajustes (incrementales) que de algún modo van perfeccionando y extrayendo lecciones de experiencias pasadas o de propuestas provenientes de las diferentes posiciones de los actores que participan en el proceso.

Para comprender el incrementalismo en la implementación de las políticas culturales se utilizó una metodología exploratoria y cualitativa a partir del estudio de caso del I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016 (FIAVL). El objetivo central de esta investigación es analizar las relaciones entre niveles de gobierno en la implementación de la política pública de promoción de la cultura, por intermedio del FIAVL 2016. Este enfoque permitirá aportar al debate sobre el incrementalismo de las políticas públicas a partir de un análisis multinivel. Metodológicamente, el estudio de caso permite visibilizar los cambios, negociaciones y acuerdos entre actores que evidencian el incrementalismo

en las decisiones públicas, pero no faculta la extrapolación a otros casos y por tanto tiene limitaciones respecto a la generalización de resultados.

En términos procedimentales, la primera etapa de la investigación se centró en una revisión bibliográfica de los aspectos teóricos y empíricos que permiten situar al caso como un objeto de investigación. Posteriormente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad con actores institucionales involucrados en la implementación del FIAVL, tanto del Ministerio de Cultura y Patrimonio como del Municipio de Loja.<sup>1</sup> En tercera instancia se recolectaron, revisaron y procesaron fuentes secundarias procedentes de diversas entidades públicas como: documentación oficial, contratos, informes técnicos, económicos y legales, términos de referencias de contratación pública, compromisos presidenciales; asimismo, se hizo una revisión hemerográfica en los principales diarios de circulación nacional y local (Loja) para rescatar la discusión alrededor del festival y de las políticas culturales. Este estudio de caso posiciona la interacción de dos niveles de gobierno: el nivel Ejecutivo, representado por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, y el nivel local representado por el Municipio de Loja, dando la posibilidad de analizar las relaciones entre diferentes escalas de gobierno.

La hipótesis de partida es que las políticas de fomento a la cultura, y en particular el FIAVL, respondieron a una necesidad políticas del Gobierno Nacional para fortalecer su posicionamiento político ciudadano en las ciudades intermedias, como fuera el caso de Loja.

---

<sup>1</sup> Las entrevistas se mantienen anónimas para resguardar la identidad de los participantes y confidencialidad de la información. La codificación incluyó el siguiente sistema de abreviaturas: (GNRT) Gobierno Nacional Responsable Técnico y (GLRT) Gobierno Local Responsable Técnico, (DPL) Dirigente Político Local.

## **El I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016**

El I Festival Internacional de Artes Vivas Loja 2016 (FIAVL) marcó un hito en la política cultural en el Ecuador porque: 1) constituye una plataforma de intercambio cultural nacional e internacional; 2) innova en las modalidades de gestión de la cultura al desconcentrar los servicios culturales hacia ciudades intermedias; y 3) involucra de manera activa en el diseño, promoción y ejecución del festival a dos entidades gubernamentales de diferente escala: nacional y local. En esta sección se presenta el contexto de las políticas culturales en Ecuador en el período 2011-2017, así como los elementos significativos para comprender la implementación del propio festival.

### **1.1 EL Estado ecuatoriano y las políticas culturales**

Las políticas culturales constituyen un elemento central de la gestión pública en tanto contribuyen a la cohesión social a partir de la construcción y consolidación de la identidad local y nacional, para lo cual es necesario la circulación y creación de elementos con valor simbólico que se configuran como nuevas memorias de identidad.

En el caso de Ecuador, Andrés Abad (2013) señala que el establecimiento de políticas culturales va desde la creatividad hasta la concepción antropológica de la cultura que luego se concreta en cuatro ejes de gestión pública en el ámbito cultural: interculturalidad; equidad en el sentido integral; fortalecimiento de la institucionalidad; y posicionamiento internacional de la cultura ecuatoriana (p. 60). Esta orientación se encuentra consolidada en el texto “Políticas para una Revolución Cultural”, que reúne los ejes programáticos para el segundo mandato del expresidente Rafael Correa, y contempla programas, proyectos y acciones estatales, con estrategias específicas que favorezcan la descolonización, los derechos culturales, los emprendimientos culturales y una nueva identidad ecuatoriana (Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2011).

Acerca de la institucionalidad pública, el Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCyP) ejerce la rectoría de las políticas culturales e implementó el Sistema Nacional de Cultura (SNC) para integrar las instituciones del ámbito cultural que reciben fondos públicos.<sup>2</sup> La transformación de la institucionalidad y las políticas culturales se ve

---

<sup>2</sup> Las entidades que conforman el SNC son: Instituto de Patrimonio y Cultura, Casa Montalvo, Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Sinfónica de Cuenca, Orquesta Sinfónica de Loja, Orquesta Sinfónica de

reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en el cual existía un intento de desconcentración de la gestión cultural, así como el impulso y fortalecimiento de espacios públicos para el intercambio entre grupos diversos, valorando las expresiones colectivas. Los proyectos emprendidos por el MCyP han permitido el acercamiento con gestores culturales de artes escénicas, artes plásticas, música, entre otros, proyectos en los que se canalizaban recursos públicos no reembolsables.

Uno de esos proyectos fue “Ecuador: Territorio de Artes y Creatividad” como mecanismo de apoyo al financiamiento de proyectos artístico-culturales en diferentes categorías. Bajo la modalidad de fondos concursales los gestores culturales debían competir para poder obtener recursos que financien sus obras. Este proyecto trabajó en dos líneas: festivales culturales y fondos concursables (MCyP, 2016). Durante el período 2008-2016 el Gobierno invirtió en festivales culturales aproximadamente nueve millones de dólares, mientras que para los fondos concursables la cifra es US\$ 6.340.476,00 distribuidos en los diversos campos de las propuestas culturales<sup>3</sup> (MCyP, 2016, p. 8). Pese a la importancia de este proyecto como mecanismo de financiamiento de proyectos artísticos, no ha tenido regularidad ni tampoco ha sido manejado con un criterio definido respecto a metodologías, estrategias y recursos de los proyectos seleccionados (ibíd., p. 5).

Es importante destacar que en la línea de fondos concursables en este período existía una concentración de las propuestas ganadoras en las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay, tan solo Pichincha tiene el 34%, y entre las tres provincias concentran más del 50% de la inversión (MCyP, 2016, p. 8). Esta situación evidencia la concentración de recursos económicos y de las expresiones culturales en las principales ciudades del país, dejando como tarea pendiente la desconcentración de los servicios culturales hacia las provincias y ciudades intermedias.

No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 el Gobierno nacional empezó a dar señales de cambio en la visión a la cultura, promoviendo procesos de creación cultural, pues constituía un potencial de aporte a la matriz productiva del país basada en las industrias y emprendimientos culturales. En este período también se descentralizaron los servicios culturales que se ve reflejado en el FIAVL; aquello marcó

---

Guayaquil, Conjunto Nacional de Danza, Consejo Nacional de Cine, Instituto Nacional de Patrimonio, Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión” y sus núcleos, Archivo Nacional, Ciudad Alfaro.

<sup>3</sup> Artes: aplicadas y diseño, musicales y sonoras, plásticas y visuales, escénicas y performance, narrativas y literarias. Cine y audiovisuales, multidisciplinarios, investigación/memoria.

un hito en las políticas culturales nacionales. Además, se convirtió en una plataforma de intercambio de las artes escénicas nacionales e internacionales; de modo que se impulsaron los emprendimientos culturales.

## 1.2 El primer Festival de Artes Vivas en Loja

Dsddsd

En agosto de 2014, durante uno de los habituales enlaces ciudadanos, el presidente de la época, Rafael Correa, anunció la propuesta de un festival internacional de teatro que debía realizarse en Loja,<sup>4</sup> emulando el Festival de Teatro de Avignon.<sup>5</sup> Loja, ubicada al sur de país, es considerada como la “Capital Cultural de Ecuador”; esto no es un hecho casual. Históricamente han sido muchos los intelectuales y artistas que nacieron allí —personajes como Benjamín Carrión, Pablo Palacio (literatura), Salvador Bustamante Celi, Segundo Cueva Celi (música), Eduardo Kingman (pintura), entre otros— y han trascendido posicionándola dentro y fuera de las fronteras nacionales. Tras el anuncio presidencial, el MCyP, como ente encargado de las políticas culturales nacionales, debía presentar una propuesta al mandatario para anclar el festival a la Función Ejecutiva.

Debido a la magnitud del festival, la iniciativa incluyó la creación de una gerencia de proyecto, la cual debía administrar el proceso curatorial de selección de obras, la cual estaba sujeta administrativa y económicamente a la Subsecretaría de Artes y Creatividad (SAC), las cuales a su vez se sujetaban al MCyP. En un principio se consideró la realización de un festival de teatro; sin embargo, para ampliar y acoger a la diversidad de manifestaciones culturales se planteó un Festival de Artes Vivas, el cual contempló teatro, danza, *clown*, circo teatral, entre otros. Así, se fueron elaborando y puliendo las primeras propuestas en cuanto a los grupos que podrían participar en las presentaciones y se elaboraron borradores de los términos de referencia.

El Gobierno nacional, por intermedio del MCyP, asumió la responsabilidad de llevar adelante el I Festival de Artes Vivas que se desarrolló en Loja en noviembre de

---

<sup>4</sup> Enlace Ciudadano n.º 388. Guayaquil, agosto 2014.

<sup>5</sup> Creado en 1947 (Francia), es uno de los festivales de teatro y artes escénicas más famoso y antiguo de Europa. Nació con el deseo de universalizar el acceso a la cultura y reconciliar los pueblos después de la Segunda Guerra Mundial (Santos, 2008, p. 97).

2016, el cual además se convirtió en el evento inaugural del Teatro Nacional Benjamín Carrión Mora, con capacidad de 900 butacas.<sup>6</sup>

Durante el proceso de diseño hubo voces de inconformidad, sacando a discusión la funcionabilidad de las políticas culturales del país. El sector cultural reaccionó con inconformidad ante la propuesta, por el hecho de proceder de un actor ajeno a sí mismo. También hubo reacciones que quizá no trascendieron a la luz pública porque se dieron en los procesos intraburocráticos del MCyP; por ejemplo, existieron servidores públicos en el pleno ejercicio de sus funciones administrativas, ligados al manejo de fondos públicos, que discreparon con la primera asignación presupuestaria del festival, pues se contemplaba tres millones de dólares, logrando una reducción de costos para su implementación cuyo monto final fue de un millón setecientos mil dólares (GNRT, Entrevista1, 2018).

La implementación logística y producción artística del festival se ejecutó mediante un proceso de licitación para la contratación de servicios.<sup>7</sup> La empresa adjudicataria fue la productora Satre Comunicación Integral Cia. Ltda., la cual es una entidad privada dedicada a la organización, promoción o gestión de eventos como exposiciones comerciales o empresariales, convenciones, conferencias y reuniones, sin que haya tenido una experiencia previa significativa en el ámbito cultural. La empresa Satre estuvo encargada de poner en marcha la producción total e integral de realización del I Festival de Artes Vivas en la ciudad de Loja, con un componente adicional denominado “Camino a Loja”, que se desarrolló en la provincias de Manabí y Esmeraldas cuyo fin fue contribuir a la reactivación económica tras el terremoto de magnitud 7,8 en la escala de Richter ocurrido en abril de 2016.

Considerando la ejecución desconcentrada de la política cultural, fue necesario que entes gubernamentales locales se articulen a la propuesta del Gobierno central. Es así que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (ML) tomó posición participante y coordinadora en el evento, debido a que las fechas del festival coinciden con las fiestas de esta ciudad. El 18 de noviembre tiene un valor cívico e histórico para los lojanos, por cuanto conmemoran la independencia de la ciudad; sumándose a ese hecho simbólico un valor cultural con la inauguración del FIAVL y de la infraestructura del nuevo Teatro Nacional Benjamín Carrión Mora, ambos como elementos

---

<sup>6</sup> Compromiso Presidencial n.º 24467 del 05/03/2016

<sup>7</sup> Código del Proceso de Contratación: LICBS-MCYP-SAC-16-01. Contrato firmado por el valor de \$1.043.500,00 (sin incluir IVA).

dinamizadores y desconcentradores de la política cultural del Ecuador y que, de algún modo, reconfigura la manera de hacer cultura desde el sur del país.

El Municipio de Loja realizó una propuesta que se complementó con la del MCyP, articulando una programación conjunta en la que confluyen dos entes gubernamentales de diferente nivel de gobierno. Para ejecutar su propuesta, el ML recurrió a la modalidad de contratación pública bajo régimen especial,<sup>8</sup> siendo adjudicatario Santiago Carpio, como productor cultural de artes escénicas, de origen lojano pero con trayectoria como actor y en teatro.

Las dos propuestas se lograron articular entre sí, debido a lo cual se tuvo: i) Festival *In* producido y organizado por el MCyP, con el director artístico Patricio Vallejo, inclinándose por una realización tanto más “formal” por cuanto son actividades que se realizan en espacios cerrados como el Teatro Nacional Benjamín Carrión Mora y con artistas de talla internacional; ii) Festival *Off* producido y organizado por el ML que contó con Santiago Carpio como productor artístico; esta propuesta tuvo la particularidad de que algunas de sus actividades se desarrollaron en espacios públicos (plazas, parques, calles) y teatros municipales (Teatro Municipal Bolívar, Centro de Convenciones Alfredo Mora Reyes), esbozando al festival de *Avignon*. En conjunto hubo 44 espectáculos, entre ellos obras teatrales, recitales, performance, conciertos, muestras de circo, entre otros; 29 fueron de artistas nacionales y 15 de países invitados: Argentina, Brasil, China, Colombia, Cuba, Dinamarca, España, Japón, Francia, México, Perú (Anexo 2).

---

<sup>8</sup> Proceso de contratación RE-ML-DECD-64-2016. Contrato firmado por \$97.000,00 (sin incluir IVA). Recuperado de [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec).

## **El incrementalismo y las relaciones entre niveles de gobierno en la implementación de las políticas culturales**

A la luz de estos antecedentes, este artículo analiza el FIAVL 2016 a partir de variables clave que configuran la relación entre actores, la construcción de una realidad consensuada, el cambio de valor público y el posicionamiento político entre distintos niveles de gobierno.

### **2.1 Los actores en la implementación del FIAVL**

Partiendo de una definición conceptual de actor desde un enfoque de agencia y estructura, el actor es un “sujeto de acción” (García, 2007, p. 5). Este sujeto se convierte en una persona participante, cuya participación puede compartir intereses comunes o particulares; además posee una amplia capacidad para la toma de decisiones. El lazo que permite la interacción entre dos o más actores es la comunicación.

Las políticas públicas “surgen de un proceso de toma de decisiones que involucran la multiplicidad de actores que interactúan en diferentes escenarios” (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011, p. 2) que se complementa con los lineamientos incrementales de una multiplicidad de actores, quienes tienen diferente capacidad de acción y de poder. La interacción no se queda dentro del margen del sector público, sino también a escala privada; su relación no necesariamente se desenvuelve en la misma escala de gobierno. Aquí se identifican a los actores públicos para entender y comprender de mejor manera las negociaciones y relaciones del Estado en la implementación de una política pública. Los actores pertenecen a la Función Ejecutiva y un Gobierno local.

Durante el proceso de implementación del FIAVL interactúan actores gubernamentales como: i) el Presidente de la República; ii) Ministros de Cultura y Patrimonio, estos de alcance e influencia nacional y pertenecientes a la Función Ejecutiva; iii) el Alcalde de Loja como actor del Gobierno local; y iv) las burocracias, considerando una visión institucionalista en el análisis de actores.

En el caso del Presidente, desde una posición formal es el funcionario público de mayor importancia dentro de la administración del Estado; esto le da un amplio margen de maniobra que le permite tener la iniciativa del festival y la implementación dentro de las políticas culturales. También participa en el proceso curatorial de selección de los artistas y obras que se presentaron en el festival. El Presidente tiene facultades para

nombrar o despedir funcionarios de la Función Ejecutiva, como en el caso del Ministro de Cultura y Patrimonio, lo cual, en el caso de análisis, incrementó su grado de influencia sobre esta institución para intercambiar relaciones con otros niveles de gobierno y tomar decisiones para cambiar o adaptar las políticas públicas.

Desde el anuncio de la propuesta hasta la implementación del festival, en el MCyP han transcurrido cuatro ministros nombrados mediante decretos presidenciales.<sup>9</sup> Desde un plano formal, este actor tiene un margen de maniobra y de acción sobre sus subordinados. Aunque la iniciativa de esta política cultural no salió del Ministerio, sino más bien fue propuesta por el presidente, tuvo la reacción y respuesta institucional, para lo cual los ministros activaron el aparato burocrático ministerial para precisar y ejecutar las propuestas deseadas. La decisión del presidente tuvo efecto inmediato poniendo en evidencia el peso de la jerarquía y poder de coerción: presidente sobre ministro.

Presidente y ministros pertenecen al nivel ejecutivo, a escala local tuvo protagonismo el alcalde del cantón Loja.<sup>10</sup> El grado de poder del alcalde frente al presidente no tiene oportunidad de paridad; sin embargo, aquí apremió mucho las habilidades para mantener y sostener las relaciones entre niveles de gobierno, sacar provecho en las negociaciones y acuerdos amparados en la administración del Estado para la implementación del FIAVL. Es importante destacar que este actor supo negociar teniendo claro el punto de partida para lograr una situación deseada. Uno de los puntos de partida fue el legado y versatilidad cultural que tiene Loja; otro tuvo que ver con el momento y la coyuntura política. Presidente y alcalde tenían coincidencias de trabajo y afinidades conceptuales e ideológicas desde el ámbito político, muestra de ello es la alianza entre partidos políticos que se realizó entre Alianza País (AP) y Acción Regional por la Equidad (ARE) que se denominó Frente Unidos;<sup>11</sup> esta alianza acrecentó posibilidades de voluntad política que de manera conjunta contribuyó a la implementación del FIAVL.

En ámbitos más técnicos está la burocracia, aquella conglomeración de funcionarios públicos (Weber, 2002) conformada por los administradores, que con sus conocimientos y experiencias técnicas elaboran y desarrollan las propuestas de las políticas públicas de las autoridades que por grado de jerarquía están sobre ellos. La

---

<sup>9</sup> Paco Velasco (mayo-2013/septiembre-2014), Francisco Borja (septiembre-2014/marzo-2015), Guillaume Fontaine (marzo-2015/marzo-2016) y Patricio Vallejo (mayo-2016/abril-2017).

<sup>10</sup> José Bolívar Castillo Vivanco (abril-2014/abril-2019), cuyo mandato fue revocado el 20 junio de 2018.

<sup>11</sup> Alianza entre quince partidos políticos con el objetivo de dar el respaldo a los cambios estructurales necesario para construir el Socialismo del Buen Vivir (Secretaría Nacional de la Política, 2014).

burocracia actúa dentro de los márgenes legales que amparan la administración del Estado. Para elaborar una política pública siempre habrá cabida para desacuerdos entre los actores; esto repercute sobre el trabajo técnico de la burocracia. Entre tantas decisiones también están los conflictos internos del burócrata puesto que su formación y experiencia hace que tomen criterios de valor sobre la política, lo que implica que si se da valor a un objetivo, ello significa que otro objetivo quedará rezagado de importancia.

Es importante rescatar que las relaciones de gobierno también se encuentran asociadas a funcionarios públicos como elemento humano, a su representación y pluralidad, pues ellos “influyen poderosamente en la dirección de la decisiones” (Wright, 1997, p. 74). Las relaciones tienen materialidad conforme se van desarrollando las funciones que están dentro de los cargos públicos, partiendo desde una máxima autoridad nacional, ministerial o de gobierno local. Aquí es necesario considerar que sin la interacción y relación entre los funcionarios las relaciones entre niveles de gobierno no serían posibles, ya que son los funcionarios quienes ejercen los cargos y determinan las relaciones y decisiones entre el Ministerio y el Gobierno local.

La complejidad de las relaciones técnico-burocráticas en el caso del FIAVL se evidencian en la decisión de que esta política pública se someta a un proceso de compras públicas y que sea una empresa privada la que implemente una política pública, más allá de las atribuciones y responsabilidades que la ley ampare, que es lo que condiciona o determina esta decisión.

## **2.2 La construcción de una realidad consensuada y el cambio de valor**

Las políticas culturales se coordinan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que para el período 2009-2013 y 2013-2017 fue denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). En este instrumento de política pública se compilan las políticas y estrategias de desarrollo priorizadas por el Gobierno nacional tanto en lo político, social, económico, cultural, así como los lineamientos y metas a cumplir durante el período presidencial.

El FIAVL se articuló al objetivo nacional de “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad” (Senplades, 2013, pp. 181-197). A escala local las políticas culturales se compilan en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) conformado por ejes estratégicos, los cuales también están alineados a los objetivos nacionales del PND. Así, el eje “Loja Siglo XXI: Social Cultural y Patrimonial” detalla al festival dentro del

programa “Fomento a las expresiones y creaciones culturales” (PDOT, 2014, pp. 32-35). Esto debido a que el PDOT fue publicado tres meses después del planteamiento de realización del FIAVL por parte del Gobierno nacional.

La política cultural se incluye en agendas o propuestas de gobierno de escalas nacional y local. Los planes de gobierno (agendas políticas) son un instrumento con el cual los candidatos que aspiran a cargos de elección popular deben inscribirse ante el órgano regulador: Consejo Nacional Electoral (CNE). Estos planes de gobierno se convierten también en una “carta de navegación con destinos y medios” (Shack, 2014, p. 152) y sobre los cuales los gestores culturales y la ciudadanía tienen una herramienta para exigir al Estado el cumplimiento de políticas públicas.

En la agenda política del Gobierno nacional (2013-2017) ya se instauró la necesidad de implementación de políticas que fomenten la creación y difusión de bienes y servicios culturales, para lo cual se había organizado e institucionalizado el Sistema Nacional de Cultura. Allí se estableció la corresponsabilidad de los sectores público y privado con mecanismos de dinamización para la descentralización y desconcentración (CNE, 2013, pp. 165-167).

Sin embargo, en la agenda política del Gobierno local (2014-2019) se visualiza a la política cultural hacia el diseño y ejecución de un plan de desarrollo cultural del cantón y rescate de la identidad cultural. En el caso de la agenda de Gobierno local, se iniciaría con la construcción de un proceso de fortalecimiento de la política cultural (CNE, 2014, pp. 80-83). Mientras que la agenda nacional ya venía con un trabajo previo (2006-2013), esto por la continuidad del mismo gobierno durante estos años.

Se desagregó la visión de la cultura en planos formales/oficiales (PND y PDOT) y también en temas de posicionamiento político en las agendas de gobierno (agendas políticas), que son como podrían ser contempladas las políticas por los actores participantes.

En adelante, se analizará cómo se va construyendo la realidad consensuada entre el MCyP y el ML para implementar el FIAVL. Para ello, se identifican mecanismos que permitan dar cuenta de la toma de decisiones desde los enfoques incrementalistas, que se apoyan en la introducción de medidas mediante una realidad consensuada en la que se construyen acuerdos.

Los mecanismos pueden ser acuerdos expresos que se respalden en documentos oficiales/formales, asignaciones presupuestarias, programación artística conjunta, sesión de espacios públicos, entre otros.

En reuniones continuas de trabajo del MCyP con el ML fueron generando las decisiones, informes de los avances; asimismo en estas reuniones se reflejaron los efectos de las decisiones que determinaron la implementación del FIAVL. En otras palabras, la política cultural manifestada en el FIAVL fue tomando forma y teniendo resultados en la construcción y materialidad de relaciones entre niveles de gobierno. No obstante, existió la disposición del Gobierno central por determinar la necesidad imperiosa de realización del Festival y que el mismo se desarrollaría en Loja. El documento oficial que lo garantiza es un Compromiso Presidencial,<sup>12</sup> en el cual se justifican y se ajustan sucesivamente algunas decisiones para la implementación del FIAVL; la emisión de este compromiso no significaba una imposición para la participación del ML en la implementación, sino más bien, el ML logró complementar sus propuestas culturales con el MCyP.

Otro mecanismo es la inversión pública conjunta que realizaron tanto el MCyP como el ML, destinándose recursos públicos que contribuyeron a la dotación de infraestructura con tecnología escénica, la cual se tornó fundamental para la implementación y presentación de los espectáculos escénicos y musicales en distintos formatos del festival. En estos espacios también se debía garantizar el esparcimiento y encuentro común. Espacios que en algunos casos fueron de construcción como el Teatro Nacional Benjamín Carrión o de restauración como el Teatro Bolívar, para los cuales el MCyP con el ML realizaron inversión conjunta en obras de infraestructura, así como para la realización de las propuestas del festival (ver la tabla 1).

La tabla 1 permite también ver el nivel diferenciado de contribución económica que se invirtió desde el Gobierno nacional y del Gobierno local para la implementación del FIAVL. El mayor peso en volumen de inversión la tuvo el Gobierno nacional por intermedio del MCyP.

---

<sup>12</sup> Compromiso Presidencial 24467 del 5 de marzo de 2016.

Tabla 1  
*Inversión pública para la ejecución de I FIAVL 2016*

Gobierno Nacional		Obras/ Actividades	Gobierno Local	
Ministerio de Cultura y Patrimonio	\$22.106.234	Construcción del Teatro Nacional Benjamín Carrión Mora	-	Municipio de Loja
	\$500.000	Restauración del Teatro Bolívar	\$433.221	
	\$1.323.214*	Festival <i>In</i> (29 espectáculos)	-	
	-	Festival <i>Off</i> (15 espectáculos)	\$110.580	
	\$239.294.448	<b>Total</b>	\$543.801	

\* A este rubro se suma un contrato complementario.

Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio-Municipio de Loja.

Elaboración: La autora (2018).

La asignación de recursos condicionó la realización del festival. A pocos meses de la implementación aún no se contaba con los recursos económicos para la realización del festival, ya que desde el Ministerio de Finanzas todavía no se realizaba la asignación presupuestaria al MCyP. Una vez que se logró la asignación, el ML solicitó que se le asigne algún monto para la implementación del festival *Off*, requerimiento que no se concretó. En estos puntos de quiebre fue necesario el consenso y la negociación, aunque se evidenciaron tensiones administrativas por la asignación de recursos.

Otro elemento de negociación y cambio de valor de la política desconcentrada constituyó la programación que debía contener el festival (Anexo 1). Para ello, se realizaron dos propuestas: el Festival *In*, propuesta y desarrollada por el MCyP con un total de 29 espectáculos; el Festival *Off*, propuesta y desarrollada por el ML con 15 espectáculos. Las decisiones para definir las programaciones tuvieron discrepancias acerca del contenido, por ejemplo, el ML proponía que se incorpore parte de la Bienal de Música en la programación, por cuanto esta tenía contemplado “jornadas artísticas, culturales y académicas con el fin de promover la práctica artística musical” (PDOT, 2014, p. 546); sin embargo, esta iniciativa no se consideró debido a que las obras y los grupos por parte del MCyP se estaban seleccionando mediante una curaduría.

Una vez establecida la agenda de programación, era necesario determinar los espacios donde se realizarían los espectáculos: el MCyP con la construcción del Teatro Nacional Benjamín Carrión, el ML con la administración del Centro Cultural Alfredo

Mora Reyes, Teatro Bolívar, plazas y parques. La negociación entre niveles de gobierno incluyó la sesión de estos espacios desde el municipio al ministerio para la presentación de las obras. La sesión de espacios públicos no solo se limitó a los espectáculos, sino también fue necesario el levantamiento de un campamento en el Parque Jipiro con capacidad de 100 carpas para acoger a estudiantes universitarios y turistas, así también, el Campamento Binacional para hospedaje de alumnos de nivel secundario (Anexo 2).

La iniciativa del FIAVL provino del Gobierno nacional, lo cual supone una imposición jerárquica de la sede del evento hacia el Municipio de Loja; además supone una centralidad en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos destinados a la construcción de infraestructura de cultura. No obstante, el ML vislumbró una ventana de oportunidad y se acopló al proceso logrando consensos en el uso del espacio público, en la determinación del contenido de la agenda y, de manera parcial, en la asignación de presupuesto complementario para la ejecución del festival.

Lo referido da cuenta de un proceso de mediación y consenso progresivo entre niveles de gobierno en procura de viabilizar un objetivo común, aun cuando existieron desacuerdos en elementos específicos en el proceso de implementación del FIAVL como parte de la política pública cultural. En un primer momento, se tuvo una política de corte centralista en la cual el Gobierno nacional formuló acciones y soluciones, toma de decisiones, asignación de recursos, invirtiendo en infraestructura, permitiendo la participación del Gobierno municipal en la toma de decisiones; no obstante, en estos continuos ajustes incrementales se dio un cambio de valor en la implementación de esta política cultural.

Uno de los elementos distintivos del cambio de valor en la implementación de la política cultural corresponde a los mecanismos de desplazamiento de responsabilidad para la ejecución de iniciativas públicas mediante procesos contractuales con el sector privado. Este fenómeno se observa a escala nacional, puesto que el MCyP realizó la contratación de una empresa privada (la Productora Satre Comunicación Integral Cía. Ltda.) y la contratación local (un promotor cultural de artes escénicas) por parte del Municipio de Loja. En el primer caso, la empresa fue la encargada de realizar la implementación logística y producción artística del Festival *In*; es decir, definir locaciones, puesta en escena de las diferentes obras seleccionadas, nacionales como internacionales; en conclusión, la “presentación del festival” (MCyP, 2016, p. 2). En el segundo caso, el productor contratado por el Municipio realizó una coordinación con la empresa Satre Comunicación Integral para la ejecución del festival *Off* (ML, 2016, p. 2).

Si bien la productora y el productor cumplieron con los términos legales establecidos para su contratación; sin embargo, dado que la acción de traspasar una responsabilidad, más que una responsabilidad es la garantía de derechos y servicios culturales con la implementación del FIAVL a actores privados, esta acción pudo haberse cumplido por el Estado mismo.

Las explicaciones a ese cambio de valor en la fase de implementación de política cultural pueden ser múltiples. En Ecuador no había experiencias previas de implementación de políticas culturales de esta magnitud respecto a la desconcentración de los servicios culturales hacia una ciudad intermedia. En este contexto, el MCyP y el ML no tenían la capacidad operativa para la implementación de un evento cultural de la envergadura del FIAVL; es decir, no tenían el personal especializado ni la experiencia previa. De otra parte, también se puede argumentar que este cambio se dio para fortalecer el vínculo público-privado y la corresponsabilidad de la empresa privada, para que de este modo sea partícipe de la gestión cultural. Ello ocurre en un contexto de cambio de orientación en la política nacional en el período 2013-2017, cuando se promueve las industrias y emprendimientos culturales, viendo el aporte que estas pueden dar a la matriz productiva.

Ese cambio de valor en la implementación de políticas culturales, reflejada en el FIAVL, trae a discusión dos elementos complementarios de análisis planteados como interrogantes: a) ¿Hasta dónde debe llegar el Estado para la ejecución directa de servicios y derechos culturales?; b) ¿Cuál es la capacidad y los recursos de la institucionalidad pública para subvencionar la cultura? Estas discusiones no son el eje de esta investigación; no obstante, queda como referente para investigaciones futuras.

### **2.3 Posicionamiento social y político**

La construcción de realidades consensuadas entre actores diversos requiere de procesos de negociación política que dé viabilidad a la implementación de proyectos culturales concretos como el FIAVL. En este caso, la identificación de las trayectorias, las coyunturas y los intereses políticos resulta relevante para matizar el incrementalismo de las políticas públicas. De una parte, es necesario reconocer el posicionamiento histórico de Loja como “Capital Cultural de Ecuador” y, de otra parte, las coyunturas políticas que hacen que los partidos dominantes a escalas nacional y local generen estrategias de posicionamiento frente a los procesos electorarios.

En el primer aspecto, el antecedente histórico cultural ha hecho que la ciudadanía lojana tenga altos grados de sensibilidad generando la receptividad a la cultura y, en consecuencia, al festival, logrando desde la primera edición que se generen procesos de empoderamiento. A manera de ejemplo, en la calle Simón Bolívar<sup>13</sup> se encuentran cuatro plazas<sup>14</sup> que amplían el espacio público para movilidad de los transeúntes; esta calle fue peatonizada, iluminada y decorada durante los diez días del festival, convirtiéndola en un lienzo propicio para plasmar una infinidad de dibujos en tiza y carbón, la edad o género no era limitante pues todos compartían una sola pasión: el dibujo. Quienes tenían habilidades para la música no dudaron en interpretar entre sus notas canciones como “Alma lojana”; las interpretaciones no solo se limitaron a la música de antaño sino también a géneros modernos como el *pop* o música urbana, conjugando lenguajes y generaciones, propiciando una plataforma de intercambio de arte y cultura.

En ese contexto histórico surgen las elecciones seccionales de febrero de 2014, cuando el partido gobernante a escala nacional, Alianza País (AP), no tuvo su mejor desempeño en las elecciones para autoridades de gobiernos locales. A manera de balance, AP ganó 68 alcaldías pero perdió en las seis ciudades más pobladas del país (Guayaquil, Cuenca, Quito, Ambato, Santo Domingo, Portoviejo), en las prefecturas ganó diez; sin embargo, en las provincias de mayor peso electoral, como Guayas y Pichincha, no logró posicionarse. En Loja el panorama no desentonó de la tendencia nacional. Para la designación de alcalde, el movimiento AP obtuvo apenas el 12% del electorado (cuarto lugar en nivel de apoyo), siendo el movimiento Acción Regional por la Equidad (ARE) el que obtuvo la alcaldía con el 30% de los votos. En el caso de la prefectura, AP tampoco logró posicionarse pues obtuvo el 32% (segundo en nivel de apoyo), siendo el ganador el candidato del movimiento CREO, con el 40%.

En el caso de Loja, Alianza País había ganado en las elecciones nacionales de 2013 pero no logró consolidar su presencia local en las elecciones seccionales de 2014. A fin de aumentar su electorado, el partido gobernante buscó un posicionamiento nacional por medio de actividades en beneficio de las ciudades capitales de provincia mediante obras de infraestructura y equipamiento nacional. En este escenario, es interesante señalar que el FIAVL no constituía parte de la agenda política ni de las propuestas de campaña para las elecciones seccionales 2014. La entrevista con un dirigente político señala que no existieron procesos de socialización con la militancia y que el FIAVL no fue usado como

---

<sup>13</sup> Calle Simón Bolívar ubicada entre las intersecciones Cristóbal Colón y Lourdes.

<sup>14</sup> En sentido norte-sur: Plaza San Francisco, Parque Central, Plaza Santo Domingo y Plaza San Sebastián.

una estrategia de posicionamiento político de AP en la provincia de Loja, porque sus dirigentes locales no son sensibles a las expresiones culturales (DPL, Entrevista 8, 2018).

Lo manifestado se refleja en la limitada variación del número de adherentes del AP en el período 2014-2017 en el cantón Loja, que de 48.957 se incrementó a 55.828 personas, lo cual representa una variación porcentual del 12% para el período de referencia (CNE, 2018, p. 1). En contraposición, el movimiento Acción Regional por la Equidad (ARE) mantuvo el número de adherentes en un número constante de 5263 personas, lo que representa apenas el 9% en relación con AP. Sin embargo, se debe considerar que ARE ya tenía experiencia con dos alcaldías anteriores<sup>15</sup> y había reafirmado su posicionamiento político en la escena local a partir de una propuesta de gobierno basada en el humanismo cristiano que favorece la democracia integral y participativa, la equidad social y espacial, así como el sentido de la acción política y el ejercicio del poder a partir de la descentralización y articulación del espacio nacional (CNE, 2014, p. 4). En este contexto, José Bolívar Castillo tampoco posicionó al FIAVL como elemento central de su quehacer político, pero si recupera elementos de una política cultural local centrada en posicionar a Loja como referente cultural a escalas nacional e internacional.

En síntesis, el festival no da posicionamiento político a AP Loja. Asimismo en la agenda política de AP (2014-2019) en Loja no contempló proyectos que estén relacionados con la creación y potenciación de la cultura mediante festivales, sino más bien se enfocó al acceso del espacio público en la que se preveía infraestructura urbana, y a la recuperación y mantenimiento del patrimonio local (CNE, 2014, p. 28). De este modo, queda desvirtuada la hipótesis, determinando que no necesariamente la implementación del FIAVL estuvo relacionada para el posicionamiento político de AP en Loja.

Antes de concluir, es necesario indicar que si bien el FIAVL no posiciona políticamente a AP en el cantón Loja, no obstante, este se convierte en un argumento del Gobierno nacional para reiterar el trabajo que venía realizando en todo el país, aseverando que este festival traería un alto impacto en la vida cultural del país.

---

<sup>15</sup> En los períodos 1996-2000, 2000-2004 y 2014-2019; este último período aún en funciones.

## Conclusiones

En Ecuador, la implementación de la política pública cultural consistió en introducir cambios a partir de una realidad consensuada. En el caso del FIAVL, la formulación de acciones y la toma de decisiones giró alrededor de dos entes gubernamentales de distintos niveles de gobierno: el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el Municipio de Loja. Dentro del ciclo de política pública, el cambio de valor se evidencia en diferentes dimensiones o áreas: ejecución del festival en una ciudad intermedia como Loja (territorio), asignación presupuestaria para inversión pública (económico), construcción o remodelación de escenarios (infraestructura), desconcentración de los servicios culturales (administrativo), posicionamiento político (político) y el empoderamiento ciudadano del festival (social).

Esas dimensiones fueron posibles porque las relaciones entre distintos niveles de gobierno influyeron claramente para la implementación de la política cultural en el intercambio de recursos, estrategias, propuestas culturales, espacios públicos. En el contexto del FIAVL, existieron tensiones en aspectos como la programación de espectáculos y la asignación de presupuesto; sin embargo, aquello finalmente no afecta el proceso de implementación de la política pública, pese a desacuerdos o discrepancias en subobjetivos para su ejecución.

El proceso de adoptar soluciones, toma de decisiones, inversión pública, definición de contenidos de la programación cultural, espacios públicos e implementación del FIAVL estuvo a cargo del Estado; no obstante, en el curso de la implementación se dio un cambio de valor a la política cultural, por medio del desplazamiento de responsabilidad para la ejecución de iniciativas públicas, mediante procesos contractuales con el sector privado. Este cambio de valor se dio a escala nacional en el Ministerio y local, en el Municipio, siendo la fase de implementación de las políticas públicas una etapa del ciclo de las políticas públicas permeable en la cual se introducen cambios o ajustes incrementales. Además, esta transformación de valor permite que surja la interrogante: ¿Hasta dónde debería llegar el Estado en términos institucionales en la implementación de políticas públicas culturales?

El FIAVL insta un antes y un después en la acción de Estado en las políticas culturales; por su intermedio se logró una desconcentración de los servicios culturales desde las principales ciudades (Quito, Guayaquil, Cuenca) hacia una ciudad intermedia como Loja. De igual modo, el festival se constituye en una plataforma de intercambio para las artes escénicas nacionales e internacionales con la presentación e interacción de

artistas, intercambio de experiencias; adicionalmente la formación de públicos receptivos a las expresiones y manifestaciones culturales. A pesar de ello, el Estado aún deja como tarea pendiente el proceso de descentralización de la política cultural, lo cual ocurre por la centralidad de las decisiones (políticas, administrativas, económicas) para la implementación del FIAVL.

## Bibliografía

- Abad, A. (mayo de 2013). Las políticas culturales del Ecuador en la época del Sumak Kawsay. *Punto Cero*, 18(26), 57-64.
- Arandia, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Revista Reflexión Política*, 4(8). Recuperado de [goo.gl/B6zLvA](http://goo.gl/B6zLvA).
- Borja, J., y Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.
- Concejo Nacional Electoral [CNE]. (2013). *Programa de Gobierno 2013-2017 “35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir”*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Movimiento Alianza País: Plan de Trabajo Loja*. Recuperado de [goo.gl/LcAZXP](http://goo.gl/LcAZXP).
- \_\_\_\_\_. (2014). *Plan Plurianual del Movimiento Acción Regional por la Equidad*. Recuperado de [goo.gl/uwZqja](http://goo.gl/uwZqja).
- \_\_\_\_\_. (2018). *Oficio Nro. CNE-SG-2018.1101-Of*. Quito.
- García Canclini, N. (1987). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En *Políticas Culturales en América Latina* (2.<sup>a</sup> ed.). México: Editorial Grijalbo.
- García, E. (junio de 2007). El concepto de actor: reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios Revista de Investigación Social*, 3(6), 199-216. Recuperado de [goo.gl/qkCir6](http://goo.gl/qkCir6).
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: Anthropos Editorial / Flacso Ecuador.
- Lindblom, Ch. (1959). *The Science of Muddling Through*. Recuperado de [goo.gl/kXGEgz](http://goo.gl/kXGEgz).
- Ministerio de Cultura y Patrimonio (2016). *Fondos de fomento cultural: Diagnóstico de los programas de asignación de recursos no reembolsables*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2016). Contrato de Licitación LICBS-MCYP-SAC-16-01, “Presentación del Festival de Artes Vivas Loja”. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2016). Contrato complementario N° MCYP-CCJ-2016-026 al contrato principal de licitación N° LICBS-MCYP-SAC-16-01, “Presentación del Festival de Artes Vivas Loja”. Quito.
- Ministerio de Cultura (2011). *Políticas para una Revolución Cultural*. Quito.

- Montoya, L. (2001). Políticas culturales: herramientas de desarrollo local. El caso de Cotacachi-Ecuador (Disertación de posgrado). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito.
- Municipio de Loja (2014). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Loja.
- \_\_\_\_\_. (2016). Contrato Nro. 291-2016, “Contratación de Promotor Cultural”. Loja.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1982). Declaración de México sobre las políticas culturales. Conferencia mundial sobre políticas culturales. Recuperado de [goo.gl/A9FLWT](http://goo.gl/A9FLWT).
- Santos, D. (2008). El festival de teatro Avignon. *Revista Stichomythia*, (6), 96-111. Recuperado de <http://parnaseo.uv.es/Ars/ESTICOMITIA/Numero6/avignon.pdf>.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. [2010] (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Trad. por Mayor Ediciones S.A. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría Nacional de la Política (2014). *15 organizaciones son parte del Frente Unidos*. Quito. Recuperado de [goo.gl/tpxU3i](http://goo.gl/tpxU3i).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Shack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En J. Máttar y D. E. Perrotti. (Ed.), *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la Agenda de Desarrollo* (pp. 139-157). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo. (Comp.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Weber, M. (2002). *La Burocracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

## Anexos

### Anexo 1. Agenda de programación de I FIAVL 2016

Programación I Festival de Artes Vivas Loja 2016					
Miércoles 16 de noviembre					
17h00	Ballet Folklórico Municipal Kapc Ñan	Parque Central	20h00	Hamonía Danza Teatro Compañía La Galera del Pez (Vilcabamba)	Teatro Bolívar
Jueves 17 de Noviembre					
11h00	Decameron Teatro Ensayo Ecuador	CCM Alfredo Mora Reyes	20h00	Voces de la Patria Grande y Coreografía Sinfónica de la Libertad Reyso Dance, Rafael Minga, Viviana González, OSL, OSM, CPM, BFMKN	Plaza de San Sebastián
15h00 a 18h00	Desfile Inagural del FIAVL 2016 Reyso Dance, Tomback, Colegios y Compañías	Av. Eduardo Kigman hacia la calle Bolívar hasta la calle Juan de Salinas			
Viernes 18 de noviembre					
08h30	Homenaje a los Próceres de la Independencia	Plaza San Sebastián	16h30	Popol Vuh Teatro Ensayo Ecuador	CCM Alfredo Mora Reyes
09h30	Desfile de la Fuerza Pública en Homnaje a los 196 años de independencia	Av. Eduardo Kigman hacia la calle Bolívar hasta la calle Juan de Salinas	17h00	Performance Clow Escallao Casa Circo	Plaza San Sebastián
10h30	Sesión Solemne	Salón del Cabildo de Loja	18h00	Macarrones Colectivo Espacio en Blanco	Parque de Jipiro
10h00	Performance 4 Esquinas Música-Teatro	Plaza Central	19h00 a	Circo Social Inauguración FIAVL (Exteriores) La Consagración de la Primavera CND-OSL	Teatro Benjamín Carrión
16h00	Performance, Danza y Circo	Plaza San Francisco	20h00		
Sábado 19 de Noviembre					
10h00	Performance Estatuas	Plaza Central	16h30	Los Músico Ambulantes Yuyachkani - Perú	Plaza del Valle
14h00	Títeres Shamadhi	Parque Jipiro	18h30	Retorno de la Mujer corriendo en un campo de flores El Pez Dorado - Ecuador	Teatro Bolívar
16h00	Performance Estatuas	Plaza de la Cultura	20h30	Labio de Liebre Teatro Petra - Colombia	Teatro Benjamín Carrión
Domingo 20 de noviembre					
08h30	Desfile Cívico y Desfile Estudiantil	Plaza San Sebastián y Plaza Central	17h00	La Tempestad Creación en Residencia - Ecuador	Teatro Bolívar
11h00	Cletasineria Contraluz - Ecuador	Parque Jipiro	18h30	La noche justo antes de los bosques Estudio de Actores - Ecuador	CCM Alfredo Mora Reyes
15h00	Perfomance Clow Ultima Función	Terminal Terrestre	20h30	El Quijote La Candelaria - Colombia	Teatro Benjamín Carrión

Lunes 21 de noviembre					
11h00	La Merienda Clori Gatti/Pablo Schapira - Argentina	Teatro Loja Imaculada	18h00	Loca Microteatro	Emporio Loja
11h00	Serva Padoma Beatríz Parra - Ecuador	Teatro Benjamín Carrión	18h30	Las ventanas abiertas de Latinoamérica Teatro La Rosa - Cuba	Teatro Bolívar
17h00	Performance Musical SINFÍN UTPL	Plaza Central	20h00	Vacante para un suicida Microteatro	Mama Lola
			20h30	Ñukanchick Antisuyo Riman La Mestiza - Ecuador	CCM Alfredo Mora Reyes

Martes 22 de noviembre					
11h00	La Merienda Clori/Pablo Schapira	Teatro Loja Imaculada	18h00	Loca Microteatro	Emporio Loja
11h00	Divino Pastor Góngora La Coperacha - México	CCM Alfredo Mora Reyes	18h30	Síndrome de Ulises La Fábrica - Ecuador	Teatro Bolívar
16h30	La Canción de Sicomoro Contraviento Teatro	CCM Alfredo Mora Reyes	20h00	Vacante para un Suicida Microteatro	Mama Lola
17h00	Edipo Rey Corporación Q - Argentina	Plaza de la Cultura	20h30	Afrika rainbow nation Eric Bouvron - Francia	Teatro Benjamín Carrión
10h00 a 12h00	Performance 4 Esquinas Arte y Cultura Pasión sin Fronteras	Plaza Central	22h00	Noche de Globos - Música Lojana Kamatécnica	Mirador del Pedestal

Miércoles 23 de noviembre					
10h00 a 17h00	Casa Abierta Loja Danza y Casa Teatro de las Artes	Plaza San Sebastián	17h00	Danza Ballet Ciudad de Loja	Plaza Santo Domingo
11h00	Abya Yala Tierra de Leyenda Gotas Mágicas - Ecuador	Teatro Loja Imaculada	18h30	La Espera Teatro Gestual - Ecuador	Teatro Bolívar
11h00	Afrika mi rainbow nation Eric Bouvron - Francia	Teatro Benjamín Carrión	20h00	Curra temperos sobre Mèdeia Contadores de Mentira - Brasil	CCM Alfredo Mora Reyes
11h00	Orquesta Sinfónica Municipal de Loja	Plaza Central	22h00	Juan Carlos Terán Microteatro Stand Up Comedy	Cuna de Artistas

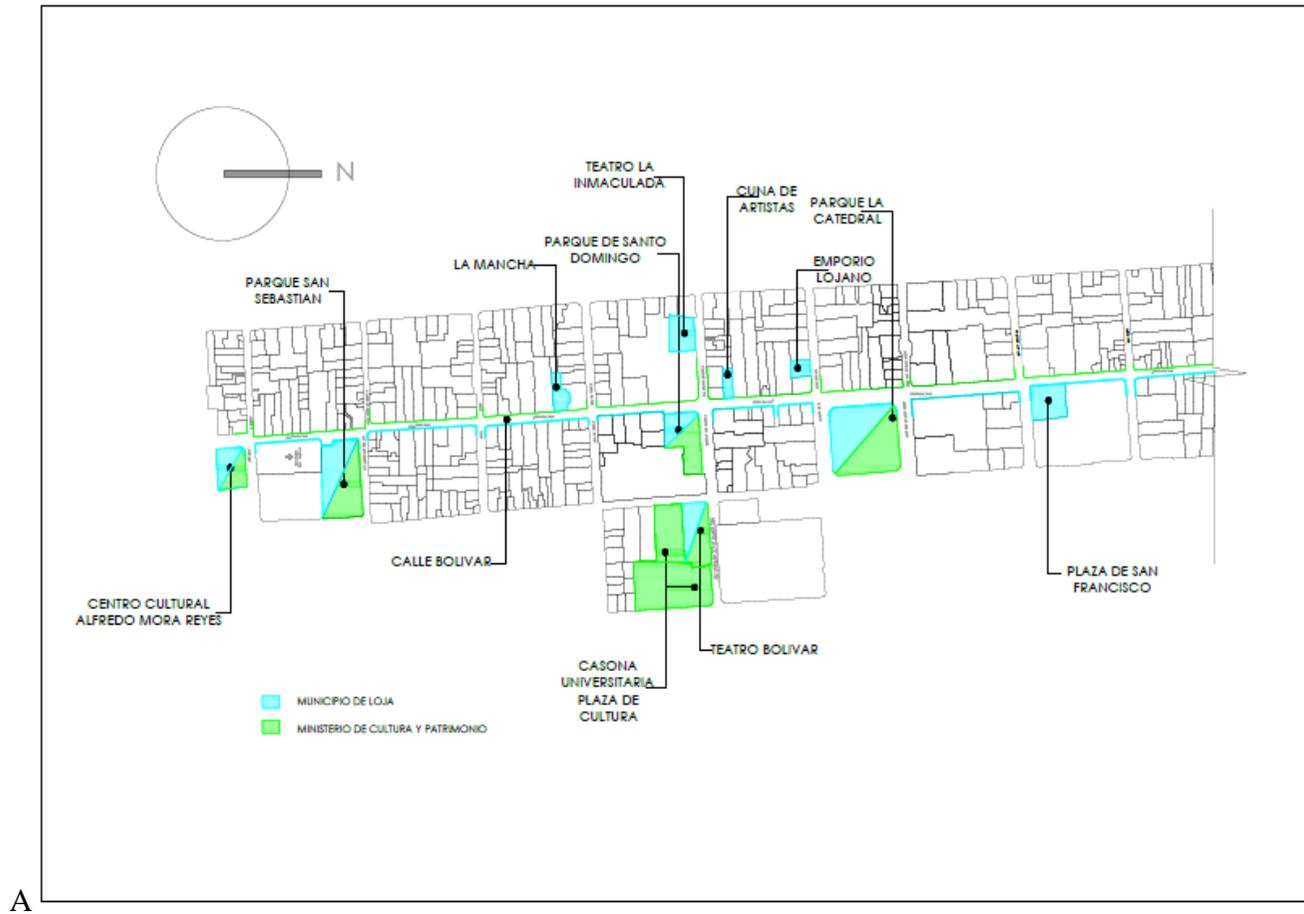
Jueves 24 de noviembre					
10h00 a 12h00	Performance 4 Esquinas Musica-Teatro	Plaza Central	18h30	Bruma Teatro del Cielo - Ecuador	Teatro Bolívar
11h00	El Gran Circo de Olga la Pulga Cículo de Artes Escénicas - Ecuador	Teatro Loja Imaculada	20h00	Kokoro Microteatro	Kusi Runa
18h30	Recital Musical Camerata CCE	Teatro de las Artes Segunco Cueva Celi	20h30	Las grandes ciudades bajo la luna Odin Teatret - Dinamarca	CCM Alfredo Mora Reyes
20h00	Jueves Cultural- Primer Aniversario del Canal Sur Televisión Municipal	Plaza San Sebastián	22h00	Juan Carlos Terán Microteatro Stand Up Comedy	Cuna de Artistas

Viernes 25 de noviembre					
19h00 a 17h00	Expo ciudad Desnuda Danny Torres	Plaza Central	20h00	Noches de Circo	Plaza del Valle
10h00 a 18h00	Plaza Viva	Santo Domingo	20h00	Al final del juego Microteatro	La Mancha
11h00	Apparition/Disparitions Les Souffleurs - Francia	Calles del Centro de la Ciudad	20h30	Olé Comedy España	Teatro Benjamín Carrión
15h00	Apparition/Disparitions Les Souffleurs - Francia	Calles del Centro de la Ciudad	20h30	Las grandes ciudades bajo la luna Odin Teatre - Dinamarca	CCM Alfredo Mora Reyes
16h00	La Fiesta Perros Callejeros - Ecuador	Plaza San Sebastián	22h00	Noche de Guitarras y Arte	Kusi Runa
18h30	Los cinco entierros de Pessoa Teatro Tierra - Colombia	Teatro Bolívar			

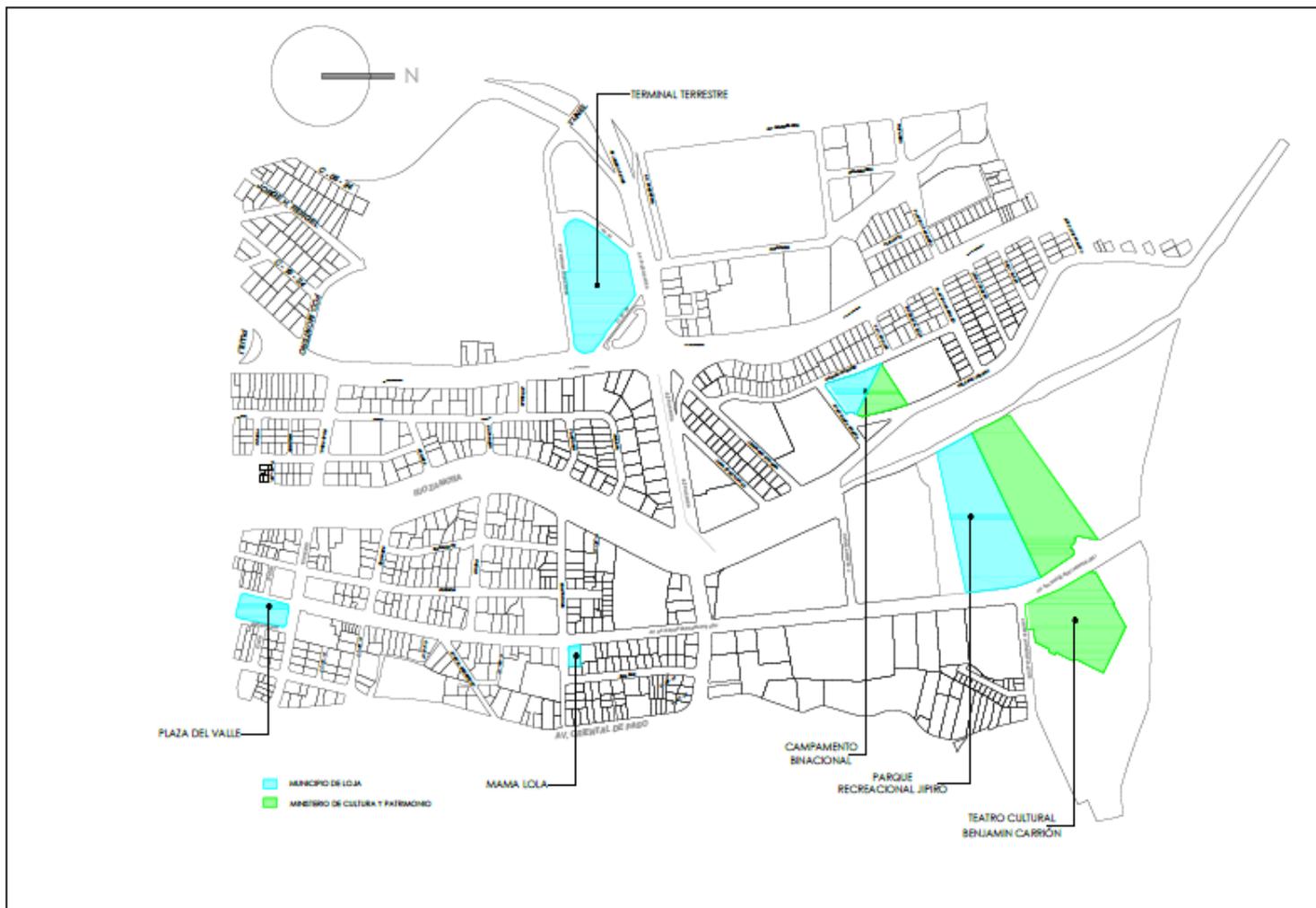
Sábado 26 noviembre					
10h00 a 18h00	Plaza Viva	Plaza Santo Domingo	18h30	Mala Noche La Trinchera - Ecuador	Teatro Bolívar
11h00	1822, Crónica subyugante de una batalla La Rana Sabia - Ecuador	Plaza del Valle	20h00	Al final del juego Microteatro	La Mancha
11h00	Performance Musical SEI CORDE	Terminal Terrete	20h00	Noche de músicos lojanos	Plaza del Valle
15h00	Apparition/Disparitions Les Souffleurs - Francia	Calles del Centro de la Ciudad	20h30	Las grandes ciudades bajo la luna Odin Teatre - Dinamarca	CCM Alfredo Mora Reyes
			20h30	Olé Comedy España	Teatro Benjamín Carrión

Domingo 27 de noviembre					
08h30	Domingo Cívico	Plaza San Sebastián y Plaza Central	17h00	Homenaje a Segundo Cueva Quintero Chigualeros - Ecuador	Plaza del Valle
11h30	Muestra de Circo	Barrio el Cruro	18h30	Crónicas del Agua Javier Andrade - Ecuador	CCM Alfreso Mora Reyes
16h00	Muestra de Circo	Plaza Santo Domingo y Parque Jipiro	20h30	Orquesta Nacional del Instrumentos Tradicionales. República Popular de China	Teatro Benjamín Carrión

Anexo 2. Espacio público utilizado en el I FIAVL 2016



Fuete: Ministerio de Cultura y Patrimonio y Municipio de Loja.  
Elaborado: La Autora.



Fuete: Ministerio de Cultura y Patrimonio y Municipio de Loja.  
Elaborado: La Autora.