
CAPÍTULO IV

ECUADOR

Pablo Cardoso y Mario Maquilón

DOI: 10.64890/5.4



CAPÍTULO IV

Ecuador

Pablo Cardoso y Mario Maquilón

Introducción sociohistórica

Ecuador es un país de América del Sur que cuenta con dieciocho millones de habitantes y su superficie es de aproximadamente 280.000 metros cuadrados. Su forma de gobierno es una república presidencialista unitaria plurinacional y descentralizada. El Estado de Ecuador está conformado por cinco funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, y transparencia y control social. La función ejecutiva es ejercida por el presidente de la República que es elegido por voto directo por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata. La función legislativa la ejerce la Asamblea Nacional que está conformada por 151 asambleístas elegidos por cuatro años.

Las legislaciones y políticas culturales propiamente dichas son de tardía aparición en Ecuador. Si bien existen antecedentes como la creación de la Academia de Bellas Artes en 1872 o el Conservatorio Nacional de Música en 1870, estas instituciones respondían a criterios europeos (Figuerola, 2016) y a los intereses de las élites (Salgado y Corbalán, 2012) que instrumentalizaban las manifestaciones artísticas como forma de distinción social. Otro punto de inflexión a inicios del siglo XX fue el dictamen de la educación primaria como “obligatoria, gratuita y laica” por el entonces mandatario Eloy Alfaro.

En este sentido, un documento que sentó precedente fue el Registro Oficial n.º 1117 (1900) en el que Alfaro dictamina que le corresponde al Gobierno velar por la instrucción pública, y que en dicho propósito se debe atender de modo especial la educación de la sociedad en el cultivo de las bellas artes. Por otro lado, el Registro Oficial n.º 1225 (1900) estableció financiamiento para que cuatro jóvenes aprendan arquitectura, escultura, pintura, música y declamación en Europa durante cuatro años. Podría llamarse a estas iniciativas las precursoras del fomento³⁷. Sin embargo, no se le puede llamar aún una legislación propia del sector cultural, en tanto no había la noción de las políticas culturales y su legislación.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, la creación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE) en 1944 fue la primera piedra en la construcción de una institucionalidad propia, y que apuntó a construir “la identidad nacional” desde nociones europeas de la “alta cultura”, pero paradójicamente también desde la idea del mestizaje como elemento unificador, en el marco de la Revolución La Gloriosa (1944) en la que organizaciones populares depusieron al entonces presidente Carlos Arroyo del Río (Pilca, 2018).

Independientemente de lo anterior, la CCE fue un motor importante en tanto se dedicó a las producciones editoriales, exposiciones de artes plásticas, recitales de poesía y representaciones teatrales, el fomento del talento ecuatoriano a nivel internacional, y gestó también “el primer esfuerzo institucional para dignificar la producción del llamado ‘arte popular’ y la artesanía” (Cardoso, Crespo y Maquilón, 2024, p. 249).

37 Fomento: El artículo 105 de la Ley Orgánica de Cultura precisa que el fomento “comprenderá todas aquellas acciones encaminadas a generar condiciones favorables para el desarrollo de la creación artística, la producción y la circulación de bienes y servicios culturales y creativos”.

En este punto vale mencionar que Ecuador no contaba con una cartera de Estado o ministerio a cargo de la cultura. Apenas en 1979, el Ministerio de Instrucción Pública pasó a denominarse Ministerio de Educación y Cultura: el trabajo público sobre la cultura fue siempre un apéndice sobre otro ámbito dominante. Las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por el neoliberalismo como ideología política hegemónica y por una marginación del campo cultural dentro del Estado. A pesar de este escenario, en 1984 (codificación en 2004) se expidió la primera Ley de Cultura, en la que se establece el marco legal para la promoción y preservación de la cultura nacional y se propicia el acceso a la cultura. En esta ley se otorga responsabilidad a diversas instituciones para cumplir estos fines: el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Cultura, la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión” y el Instituto de Patrimonio Cultural, las cuales conformaban el Sistema Institucional de la Cultura Ecuatoriana.

En 2006 llegó otro hito con la Ley de Fomento del Cine Nacional:

Que buscaba la construcción de una industria cinematográfica en el Ecuador a través de la creación del Consejo Nacional de Cinematografía (CNCine), una institución del sector público concebida para fortalecer la industria cinematográfica y audiovisual ecuatoriana. La ley se financiaba mediante distintas fuentes: Fondo Nacional de Cultura, donaciones, presupuesto general del Estado y aportes internacionales. Para ello se instauraron por primera vez convocatorias públicas para la postulación de proyectos ciudadanos en busca de financiamiento público, modelo que sentó un precedente para años posteriores. (Cardoso, Crespo y Maquilón, 2024, p. 252)

En ese mismo año se publicó la Ley del Libro, que tiene como objetivo proteger la industria editorial ecuatoriana, defender la propiedad intelectual, apoyar y estimular a los escritores y colaborar con el sistema nacional de bibliotecas.

La llegada al poder de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana dieron paso a la creación en 2007 del Ministerio de Cultura y Patrimonio, otorgándole así independencia del campo educativo. Este gobierno trajo consigo dos grandes transformaciones, al menos en material legal. La nueva Constitución ecuatoriana de 2008 proponía un Estado “intercultural y plurinacional” y planteaba por primera vez el tema de los derechos culturales y de la naturaleza, así como el concepto de “buen vivir”, a partir los saberes ancestrales de los pueblos originarios. Casi una década después, en 2016, y después de años de estancamientos y retrasos, se promulgó la Ley Orgánica³⁸ de Cultura. La publicación de este cuerpo legal significó la derogación de la normativa cultural vigente hasta ese entonces y que se encuentra detallada a continuación:

38 Leyes Orgánicas: El artículo 133 de la Constitución del Ecuador establece que las leyes orgánicas son aquellas que: 1. regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y 4. las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

Cuadro: Normativa derogada por la Ley Orgánica de Cultura

Normativa	Fecha
Decreto Supremo n.º 7 publicado en Registro Oficial n.º 70	19 de enero de 1938
Acuerdo Ministerial n.º 3555 publicado en el Registro Oficial n.º 116	25 de junio de 1976
Decreto Supremo n.º 2600 publicado en Registro Oficial n.º 618 (Creación del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural)	29 de junio de 1978
Ley que declara obligatorio el Concurso de Libro Leído en Planteles Educativos, Fiscales, Ficomisionales, Municipales y Particulares publicada en el Registro Oficial Suplemento n.º 863	16 de enero de 1996
Ley de Financiamiento de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil y de la Orquesta Sinfónica de Loja publicada en el Registro Oficial n.º 183	29 de octubre de 1997
Ley Reformatoria a la Ley de Financiamiento de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil y de la Orquesta Sinfónica de Loja publicada en el Registro Oficial n.º 325	26 de mayo de 1998
Codificación de la Ley de Cultura publicada en el Registro Oficial Suplemento n.º 465	19 de noviembre de 2004
Codificación de la Ley de Patrimonio Cultural n.º 2004-027 publicada en Registro Oficial n.º 465	19 de noviembre de 2004
Ley de Fomento del Cine Nacional publicada en Registro Oficial n.º 202	3 de febrero de 2006
Ley Orgánica de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión publicada en el Registro Oficial n.º 179	3 de enero de 2006
Decretos Supremos y Legislativo mediante los cuales se crean las Orquestas Sinfónicas de Guayaquil, Cuenca y Nacional	Nacional: 4 de noviembre de 1949 Guayaquil: 4 de noviembre de 1949 Cuenca: 2 de noviembre de 1972
El Capítulo II de la Ley del Libro publicada en Registro Oficial n.º 277	24 de mayo de 2006
Reglamento de Actividades Dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático expedido mediante Decreto Ejecutivo n.º 1208 publicado en el Registro Oficial n.º 391	29 de julio de 2008

Fuente: Ley Orgánica de Cultura (2016).

De esta forma, la Ley Orgánica de Cultura se convirtió en la principal normativa del campo cultural y artístico. Por su parte, el Reglamento de esta ley, expedido en 2017, incluye aspectos como lineamientos para el Sistema Integral de Información Cultural, el funcionamiento del Régimen Integral de Educación y Formación en Artes, Cultura y Patrimonio, directrices sobre el Régimen Laboral y Seguridad Social en el Sector Cultural, y el Sistema Nacional de Cultura, entre otras aristas para la aplicación de dicha ley.

Recientemente, este cuerpo legal atravesó un proceso intermitente de intento de reforma que inició en 2018 y se retomó en 2022. La inestabilidad política en 2023 y la declaratoria de muerte cruzada por el entonces presidente Guillermo Lasso paralizó nuevamente el proceso, para volverse a abordar en 2024. En esta ocasión, el Ministerio de Cultura y Patrimonio de Ecuador incluyó propuestas de reforma de último minuto que, si bien fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, recibieron un veto total por parte del actual presidente Daniel Noboa.

Vale mencionar que si bien las primeras propuestas de reforma (2018, 2019) fueron propuestas por asambleístas, en 2022 se realizaron mesas de trabajo en las que participaron varias instituciones, como la Casa de las Culturas Ecuatoriana y la Universidad de las Artes y diversos colectivos y organizaciones culturales y civiles, planteando distintas propuestas de reforma que no fueron consideradas en la versión enviada a la Asamblea por el Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Introducción al sistema legislativo de Ecuador

La Constitución de 2008 estipula que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La

soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. El artículo 95 determina que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

La Carta Magna dictamina que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional de naturaleza unicameral, integrada por asambleístas por un periodo de cuatro años, distribuidos de la siguiente manera: 1) quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2) dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo con el último censo nacional de la población; y 3) la ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.

Así también, en la Constitución se detallan las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional, entre las que se destacan las relevantes para este informe:

Artículo 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Artículo 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados³⁹.

39 Gobierno Autónomo Descentralizado: Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) los de las regiones, b) los de las provincias, c) los de los cantones o distritos metropolitanos, y d) los de las parroquias rurales (artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD).

Artículo 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda. (Asamblea Constituyente, 2008, p. 49)

A partir del artículo 132 se explicita el procedimiento legislativo a ser desarrollado por la Asamblea. Se menciona que se aprobarán como leyes las normas generales de interés común, y que se requerirá de la expedición de leyes para los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales. (Asamblea Constituyente, 2008, p. 53)

Por otro lado, el artículo 133 establece que leyes orgánicas son aquellas que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamientos de los gobiernos autónomos descentralizados; y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Para la expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las

leyes orgánicas se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

La presentación de proyectos de ley corresponde a las y los asambleístas, al presidente/a de la República, a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General del Estado, a la Fiscalía General del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Defensoría Pública, y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el 0,25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

El artículo 136 estipula que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará. Posteriormente, el proyecto de ley será sometido a dos debates, para lo que la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite (artículo 137).

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la presidenta o presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la presidenta o presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

En el artículo 138 se especifica que si la presidenta o presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha

de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y deberá enviarlo inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. Si la objeción fuera parcial, la presidenta o presidente de la República presentará un texto alternativo que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto. Igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a esta y la presidenta o presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Finalmente, se detalla la jerarquía de aplicación de leyes en Ecuador según el artículo 425 de la Constitución:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Leyes fundamentales sobre las artes⁴⁰

Como se indicó previamente, la legislación cultural en Ecuador es reciente. Las leyes antes referidas pertenecen todas al siglo XX, ya que como también se mencionó, la Ley Orgánica de Cultura reemplazó a un gran número de normas y cuerpos legales. En este sentido, es el

40 “Normograma de legislación cultural para países de América Latina”, donde se da información general sobre las leyes aquí referidas: <https://redlia.investigaciondeborra.edu.co/proyectos-en-red/>

principal cuerpo normativo y el que regula al campo cultural, de modo que todas las otras normas aquí detalladas complementan lo estipulado en la LOC. Por esa razón su análisis y descripción se abordará en la sección de normativa específica.

En este sentido, se destaca la Constitución como primer referente, en cuyo artículo primero se determina que Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. La Carta Magna incluye también una sección destinada a la ciencia y la cultura. En los artículos 22 y 23 se estipula el derecho a la construcción de la identidad cultural de cada persona, a la libertad estética, a la memoria histórica y al patrimonio cultural, así como a tener acceso a expresiones culturales diversas. Así también se menciona el derecho a la capacidad creativa, al ejercicio digno y sostenido de las actividades culturales y artísticas, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales que les correspondan por las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría. Finalmente, se dictamina el derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad.

La importancia de estos artículos radica en que en la Constitución, norma suprema del país, se reconoce el derecho al acceso a expresiones culturales y al ejercicio digno y sostenido del oficio cultural. Así también, y como se indicó en páginas precedentes, la noción de interculturalidad que surca a esta Carta Magna tiene una influencia significativa en el reconocimiento de la diversidad de las identidades culturales. Precisamente, sobre ello también se erige la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que tiene como uno de sus principios la garantía del derecho a una educación que permita construir la identidad cultural propia con libertad de elección y adscripción, y como uno de sus fines “la potenciación de

las capacidades productivas del país conforme a las diversidades geográficas, regionales, provinciales, cantonales, parroquiales y culturales, mediante la diversificación curricular” (Asamblea Nacional, 2011, p. 14). Esta última ley en particular menciona que los estudiantes tienen derecho a disponer de las facilidades que permitan la práctica de actividades culturales y a acceder a tarifas preferenciales mediante el carné estudiantil para el acceso a eventos culturales.

La nueva constitución determina también la necesidad de instaurar una nueva institucionalidad cultural. En el artículo 378 se hace referencia a la creación de un Sistema Nacional de Cultura (SNC) formado por “las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 115). Asimismo, se le asigna al Estado la labor de gestionar y promocionar la cultura. El SNC se define como un ente que, con el Ministerio de Cultura como rector, articula y organiza a las diferentes instituciones públicas del sector cultural con el fin de lograr una acción pertinente y una gestión eficiente.

Por otro lado, las leyes adyacentes incluyen algunos artículos referentes al sector cultural desde sus respectivos ámbitos de acción. Por ejemplo, el reglamento del Código Orgánico⁴¹ de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), manda que la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Desarrollo deben considerar la identificación y protección del patrimonio natural y cultural.

También dictamina que dentro de los fines de los GAD está la “protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la

41 Códigos Orgánicos: leyes que regulan áreas específicas.

memoria social y el patrimonio cultural”, y que dentro de sus funciones está el fomento de actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón. Debe mencionarse que la Ley Orgánica de Cultura establece que los GAD integran el Sistema Nacional de Cultura, de acuerdo con sus competencias y en arreglo de su autonomía.

De forma similar, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece medidas de regulación y restricciones no arancelarias para proteger el patrimonio nacional de valor cultural, artístico, histórico y arqueológico, así como procesos de control para la salida no autorizada de dicho patrimonio.

Leyes relacionadas a lo laboral

Código de identificación	Nombre de la ley	Fecha de entrada en vigor
Ley 1 Registro Oficial Suplemento 913	Ley Orgánica de Cultura	30/12/2016
Ley 0 Registro Oficial Suplemento 899	Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación, INGENIOS	09/12/2016
Registro Oficial Suplemento 245	Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual	07/02/2023
Ley 47 Registro Oficial 277	Ley del Libro	24/05/2006
Ley 0 Registro Oficial Suplemento 22	Ley Orgánica de Comunicación	25/06/2013
Registro Oficial 439	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	18/02/2015
Registro Oficial Suplemento 463	Ley de Régimen Tributario Interno	17/11/2004
Registro Oficial 335	Ley de Fortalecimiento de la Economía Familiar	20/06/2023
Oficio T.4887-SNJ-11-664	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero	28/04/2011

Descripción de estas leyes específicas

Leyes generales de alcance nacional: Ley Orgánica de Cultura (LOC)

La primera ley específica del campo cultural por abordar es la Ley Orgánica de Cultura, que en la actualidad es el principal cuerpo legal rector en materia cultural y que significó la derogación de más de una docena de leyes y normas.

Con respecto al ámbito específico de este informe, se destacan a continuación algunos de los artículos que inciden en las condiciones en las que artistas y gestores desarrollan sus actividades. Por ejemplo, el artículo 10 menciona la creación del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (RUAC) como una herramienta del Sistema Integral de Información Cultural, y en el que constan profesionales de la cultura y el arte. Ya en la práctica, el registro en el RUAC se ha convertido en requisito para la participación en varios procesos de fomento o apoyo público.

Por otro lado, desde el artículo 14 al 19 se expone el Régimen Integral de Educación y Formación en Artes, Cultura y Patrimonio, el cual comprende el conjunto transversal, articulado y correlacionado de normas, políticas, instrumentos, procesos, instituciones, entidades e individuos que participan de la educación formal y no formal en artes, cultura y patrimonio. La incidencia de estos artículos radica en las posibilidades de formación y profesionalización para artistas y gestores en diferentes niveles educativos. En 2022 se lanzó el Plan Vigesimal de Educación y Formación en Artes, Cultura y Patrimonio, centrado sobre todo en educación básica y bachillerato.

En material laboral, los artículos del 20 al 22 determinan la inclusión en el régimen laboral del sector cultural, para lo cual el Estado:

[...] a través del ente rector del trabajo, en coordinación con el ente rector de la Cultura y el Patrimonio, establecerá las condiciones mínimas para que los trabajadores, profesionales, investigadores, creadores, artistas, productores y gestores culturales sean incluidos en el régimen laboral, considerando las características propias del ejercicio de sus actividades y respetando sus derechos. (Asamblea Nacional, 2016, p. 9)

Otro componente vital en el ámbito laboral en la Ley de Cultura es el dictamen del establecimiento de una modalidad de afiliación para los profesionales de la cultura, el arte y el patrimonio.

Si bien se ha generado una modalidad de afiliación para artistas, esta no ha gozado de aceptación entre los profesionales y trabajadores del campo, ya que el beneficio que otorga radica en poder realizar los pagos cada cuatro meses, pero de forma acumulada, lo que sigue excediendo las posibilidades de pago en un sector marcado por la inestabilidad y la informalidad. Una investigación del Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura reveló en 2022 que el 48,14% de trabajadores encuestados no contaba con seguro médico de ningún tipo, lo que revela el trecho que queda aún por recorrer en este ámbito.

En la Ley Orgánica de Cultura se establecen también los mecanismos de fomento mediante el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación (artículo 110), el cual asigna recursos de carácter no reembolsable a los creadores, productores y gestores culturales. El artículo 113 explicita los usos de este fondo:

- a) El fomento, la promoción y difusión de las actividades de creación artística⁴² y producción cultural; y de la creación y producción cinematográfica y audiovisual nacionales independientes.
- b) El desarrollo, producción y sostenibilidad de emprendimientos⁴³ e industrias culturales⁴⁴.
- c) El incentivo para el uso de la infraestructura cultural por parte de los creadores y gestores culturales.
- d) La formación de públicos a través del acceso de los ciudadanos a dicha infraestructura y el disfrute de una programación artística y cultural diversa y de calidad.
- e) La investigación en la creación artística y producción cultural.
- f) El fomento para la investigación, promoción y difusión de la memoria social y el patrimonio.
- g) El desarrollo de planes, programas y proyectos que promuevan el acceso a la educación y formación continua en artes, cultura y patrimonio.

42 Procesos de creación: el artículo 107 de la Ley Orgánica de Cultura define procesos de creación artística y producción cultural y creativa de obras, bienes y servicios artísticos y culturales, para efectos de dicha ley, los siguientes: investigación, creación, producción, circulación, clasificación, distribución, promoción, acceso, u otros a partir de su generación, o reconocimiento por parte del ente rector de la Cultura y el Patrimonio, sin que exista necesariamente causalidad o interdependencia entre ellos.

43 Emprendimiento: “Toda actividad desarrollada por actores emergentes en un ámbito cultural o creativo hacia la producción de un nuevo o significativamente mejorado bien, servicio o proceso” (artículo 109 de la Ley Orgánica de Cultura).

44 Industrias culturales: “Los sectores productivos nacionales que tienen como objetivo la producción, distribución, circulación, intercambio, acceso y consumo de bienes y servicios culturales y creativos encaminados a la generación de valor simbólico y económico” (artículo 109 de la Ley Orgánica de Cultura).

Otros artículos relevantes son el 114 que establece el arte y la cultura como sector prioritario de la economía, el 115 que manda el acceso y uso del espacio público y la infraestructura cultural para el fortalecimiento del tejido cultural y la dinamización de los procesos de investigación, experimentación artística e innovación en cultura, y la creación, producción, circulación y puesta en valor de las obras, bienes y servicios artísticos y culturales.

La LOC ordena la creación de Programa de Formación de Públicos, el cual comprende la creación de instrumentos de financiamiento de la creación y sostenimiento de festivales, muestras, ciclos y otras actividades permanentes o eventuales y eventos de programación, acercamiento de la ciudadanía a la diversidad de expresiones culturales, y formación de públicos críticos. Sin embargo, este programa no ha sido ejecutado hasta la fecha.

Finalmente, la Ley Orgánica de Cultura reconoce también a los incentivos tributarios como forma de apoyo, entre los que especifica: deducibilidad del impuesto a la renta por gastos personales en arte y cultura; incentivos para el patrocinio, promoción y publicidad de bienes, servicios, actividades y eventos artísticos y culturales; incentivos a la promoción de bienes y servicios artísticos y culturales; exención de tributos al comercio exterior de bienes para uso artístico y cultural importados por personas naturales o jurídicas registradas en el RUAC o que sean parte del SNC; y el ingreso bajo régimen de admisión temporal para exportación de bienes para uso artístico y cultural. Por su parte, el artículo 119 dictamina que el 50% del monto destinado a contratación de artistas, espectáculos o agrupaciones por parte de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Cultura debe ser destinado a artistas, agrupaciones y espectáculos nacionales.

En el ámbito de los derechos intelectuales se identificó el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación, INGENIOS, que protege los derechos intelectuales y menciona que su regulación constituye una herramienta para la adecuada gestión de los conocimientos, con el objetivo de promover el desarrollo científico, tecnológico, artístico, y cultural, así como para incentivar la innovación.

Entre las obras susceptibles de protección se encuentran: libros, folletos, impresos, epistolarios, artículos, novelas, cuentos, poemas, crónicas, críticas, ensayos, misivas, guiones para teatro, cinematografía, televisión, conferencias, discursos, lecciones, sermones, alegatos en derecho, memorias y otras obras de similar naturaleza, expresadas en cualquier forma. Colecciones de obras, tales como enciclopedias, antologías o compilaciones y bases de datos de toda clase. Obras dramáticas y dramático musicales, las coreografías, las pantomimas y en general las obras teatrales. Las composiciones musicales con o sin letra. Obras cinematográficas y otras obras audiovisuales. Las esculturas y las obras de pintura, dibujo, grabado, litografía y las historietas gráficas, tebeos, cómics, así como sus ensayos o bocetos y las demás obras plásticas. Proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería. Ilustraciones, gráficos, mapas, croquis y diseños relativos a la geografía, la topografía y, en general, a la ciencia. Obras de arte aplicado, obras remezcladas y software.

Un aspecto importante de esta ley radica en que las creaciones o adaptaciones basadas en las tradiciones y prácticas ancestrales deberán respetar los derechos de las comunidades de conformidad con la normativa internacional, comunitaria y nacional para la protección de las expresiones en contra de su explotación ilícita, así como los principios básicos de los derechos colectivos.

La Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual establece como sector de interés nacional a la producción audiovisual incluyendo el desarrollo, preproducción, producción, postproducción y distribución de contenidos audiovisuales. Para ello se reconoce un régimen especial de exoneración arancelario a la importación de bienes que se requieran para la producción de obras audiovisuales que conste en el listado que apruebe el Comité de Comercio Exterior (COMEX) a recomendación del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación (IFCI).

Así también, se exonera de Impuesto a la Salida de Divisas los siguientes pagos al exterior que se realicen con el objeto de realizar producciones audiovisuales y actividades artísticas y culturales: a) importación de equipos y bienes destinados a la producción, promoción y difusión audiovisual local y extranjera en el Ecuador; b) pago de salarios, honorarios, remuneraciones o viáticos a personas naturales o jurídicas que tengan residencia fiscal en el extranjero, para que presten sus servicios en la producción audiovisual nacional y extranjera en el Ecuador.

Otras exoneraciones incluyen la del Impuesto a la Renta en pagos al exterior por la prestación de servicios en la producción audiovisual nacional y extranjera en Ecuador y la Exoneración del Impuesto al Valor Agregado para los servicios digitales que presten sus conocimientos, bienes o cualquier otra clase de apoyo técnico al desarrollo, preproducción, producción, postproducción y distribución en todas las etapas de su producción a los contenidos audiovisuales nacionales. Este cuerpo legal también otorga un certificado de inversión audiovisual a favor de productoras nacionales y extranjeras por el 37% de los costos y gastos que realicen en el Ecuador en servicios audiovisuales y logísticos necesarios que puede ser utilizado como crédito tributario.

Por otra parte, la Ley del Libro, vigente desde 2006, determina la creación de organismos como la Comisión Nacional del Libro y la Cámara Ecuatoriana del Libro. Entre otros aspectos, este cuerpo legal plantea un régimen impositivo para la industria del libro y otros beneficios económicos fiscales, para lo cual se debe obtener la certificación correspondiente.

Esta ley define también que el Ministerio de Educación y Cultura (desde 2007 denominado Ministerio de Cultura y Patrimonio) establecerá la política nacional del libro, misma que deberá apoyar el desarrollo de la industria editorial y gráfica ecuatoriana, procurar regímenes crediticios para la edición, producción, comercialización y difusión del libro ecuatoriano, contribuir a la formación y capacitación técnica de los recursos humanos, permitir la libre importación y comercialización del libro, apoyar la producción y exportación del libro editado, fomentar la coedición, estimular el hábito de la lectura, establecer los mecanismos para realizar concursos y certámenes, y favorecer la publicación y circulación del libro ecuatoriano a todo nivel. En noviembre de 2024, el Ministerio de Cultura y Patrimonio lanzó la Política de Fomento a la Lectura, la Oralidad y el Acceso al Libro de Ecuador.

La Ley Orgánica de Comunicación manda en su artículo 103 que en las estaciones de radiodifusión sonora, el espacio destinado a la emisión de música producida, compuesta o ejecutada en el Ecuador, o en el extranjero por intérpretes, compositores o artistas ecuatorianos que residan en el extranjero, así como a la emisión de contenido periodístico de producciones de origen nacional, deberá representar al menos el 50% de los contenidos emitidos en todos sus horarios, con el pago de los derechos de autor conforme se establece en la ley, en el caso de la música nacional. Por otro lado, el Título VII, desde el artículo 105 hasta

el 119, aborda el Espectro Radioeléctrico, su administración y las modalidades para adjudicación de frecuencias, así como la duración del título habilitante, que es de quince años (artículo 116).

Finalmente, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones regula, entre otros aspectos, el uso y explotación del Espectro Radioeléctrico y la consecuente asignación de bandas de frecuencias a estaciones de radiodifusión sonora y televisión públicas, privadas y comunitarias, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Comunicación y su Reglamento. En línea con dicha ley, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dedica el capítulo II (artículos 50 al 61) a establecer directrices para el uso y explotación del Espectro Radiofónico, en aspectos como el otorgamiento, la adjudicación, el proceso público competitivo, derechos y tarifas, duración, entre otros.

La Ley de Régimen Tributario Interno en su artículo 10, referente a las deducciones, indica que serán deducibles las contribuciones a favor de los trabajadores para finalidades de asistencia médica, sanitaria, escolar, cultural, capacitación, entrenamiento profesional y de mano de obra. Este mismo artículo, reformando mediante la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia del COVID-19, determina que también podrán deducirse hasta en un 150% los gastos por organización y patrocinio de eventos artísticos, culturales y de producción y patrocinio de obras cinematográficas. Lo propio se expresa respecto a los aportes privados para el Fomento a las Artes y la Innovación en Cultura realizados por personas naturales o sociedades, siempre que no sea superior al 1% de los ingresos anuales percibidos en el ejercicio fiscal anterior.

La Ley de Fortalecimiento de la Economía Familiar, vigente desde junio de 2023, estableció que las entradas a los espectáculos públicos deben

pagar el 12% de IVA, lo que incluye a cadenas de cines, partidos de fútbol y conciertos. Entre el sector cultural existió preocupación al respecto de esta ley, ya que el Decreto Ejecutivo 829 había establecido que los servicios artísticos y culturales serían gravados con tarifa 0% de IVA. Para ello, el Servicio de Rentas Internas determinó los parámetros para definir lo que se considera como evento artístico y cultural.

Otro cuerpo legal sectorial que tiene incidencia en el trabajo cultural es la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero. En ella se dictamina que el conjunto de cooperativas, es decir, sociedades de personas, que se hayan unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades culturales mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática y con personalidad jurídica de derecho privado e interés social, se denomina Sector Cooperativo (artículo 21). En esta ley también se estipula que las artesanías son una de las actividades de las Unidades Económicas Populares (artículo 73) y se define al artesano como un trabajador manual, maestro de taller o artesano autónomo que desarrolla su actividad y trabajo personalmente (artículo 77).

Reflexiones preliminares

Ecuador aún tiene un largo camino por recorrer en materia de legislación cultural. Si bien la promulgación de la Ley Orgánica de Cultura en 2016 se planteaba como el instrumento que permitiría unificar y consolidar la institucionalidad del campo cultural, aquello no ha ocurrido. Algunas de las propuestas de la LOC plantean necesidades urgentes de los trabajadores de la cultura, como por ejemplo la modalidad de afiliación al seguro social. Sin embargo, no se han desarrollado ni ejecutado los reglamentos y procedimientos que permitan aplicar lo planteado por la ley.

Otro factor que dificulta la aplicación de la Ley Orgánica de Cultura es la crisis de institucionalidad que viven las entidades públicas de cultura. El mayor ejemplo de lo anterior es el Ministerio de Cultura y Patrimonio que ha visto su presupuesto reducido de aproximadamente 60 millones USD en 2015 a cerca de 18 millones USD en 2024, con lo que se reduce su capacidad operativa. Algo similar ha sucedido con otras instituciones como la Casa de la Cultura Ecuatoriana y el Instituto de Patrimonio Cultural (Cardoso, Crespo y Maquilón, 2024).

Estos recortes sostenidos responden a una matriz estructural y revelan la escasa priorización que se ha dado al arte y la cultura en las agendas de los últimos gobiernos, los cuales además han apuntado a una sistemática reducción del Estado como estrategia de gobierno. Esto sucede a pesar de que el artículo 114 de la Ley Orgánica de Cultura posiciona al arte y la cultura como sector prioritario de la economía nacional.

Por otra parte, se evidencia la escasez de leyes sectoriales, lo que se debe en parte a esa falta de aplicación de la LOC. Como excepción podría mencionarse la derogada Ley de Cine y la Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual, las cuales pueden atribuirse en gran medida al intenso trabajo de cabildeo del gremio audiovisual. Sin embargo, en las otras disciplinas artísticas no se replica esta organización o incidencia en las políticas públicas. En este sentido, las políticas de lectura derivadas de la Ley del Libro se han desarrollado de manera inestable y siempre con las limitaciones presupuestarias ya comunes en el sector público cultural.

También se evidenció en la investigación que la legislación ecuatoriana apunta principalmente hacia la oferta y el estímulo a la producción artística y cultural como forma de apoyo. Sin embargo, es fundamental fortalecer toda la cadena productiva del sector, ya que una sobreoferta sin

una demanda correspondiente perpetúa las condiciones de precariedad para sus trabajadores y limita la posibilidad de ejercicio sostenible de las actividades. Debe mencionarse que a pesar de que la Ley Orgánica de Cultura manda la implementación de un Programa Nacional de Formación de Públicos, aún no se ha concretado su ejecución.

En este escenario debe considerarse también el contexto político ecuatoriano, que tras una década de corte socialista dio el giro hacia la derecha y el neoliberalismo. Muestra de ello radica en que las medidas adoptadas por los últimos gobiernos han apuntado hacia los estímulos tributarios y el financiamiento del sector privado. Más allá de esto, en octubre de 2024 se vino abajo el proceso de reforma a la Ley Orgánica de Cultura, proceso que de por sí estaba surcado por polémicas y por intereses particulares, y en el que el Ministerio de Cultura y Patrimonio incluyó reformas de último minuto ajenas a las que habían sido planteadas por la ciudadanía en años previos. Sin embargo, el presidente vetó completamente la ley, paralizando con ello cualquier intento de reforma durante un año.

Durante el proceso de escritura de este artículo, llegó una medida del presidente Noboa que sacudió el escenario de la institucionalidad cultural ecuatoriana. El 24 de julio de 2025, y mediante Decreto Ejecutivo 60, se redujo el número de ministerios de veinte a catorce y de secretarías de nueve a tres. Aquello implicó la fusión del Ministerio de Cultura y Patrimonio con el de Educación, al cual también se sumó el Ministerio de Deporte y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) (GK, 2025). El nombre de la nueva institución es Ministerio de Educación, Deporte y Cultura.

La eliminación del Ministerio de Cultura y Patrimonio no es solo un ajuste administrativo: redefine los marcos institucionales para el

trabajo cultural en el país. Al quedar subsumidas sus competencias dentro de un ministerio de carácter más amplio y heterogéneo, se abre un escenario marcado por la incertidumbre sobre la continuidad de políticas públicas específicas, la asignación de recursos y la atención a las particularidades del sector cultural. En este contexto, la legislación vigente se enfrenta al reto de adaptarse a una institucionalidad en transformación, en la que los márgenes de acción para los trabajadores de la cultura se tornan más difusos y, por tanto, más frágiles.

Bibliografía

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Disponible en: <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf>

Asamblea Nacional (2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Disponible en: <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Orga%CC%81nica-de-Economi%CC%81a-Popular-y-Solidaria.pdf>

Asamblea Nacional (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Disponible en: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Ley-Organica-Reformatoria-a-la-Ley-Organica-de-Educacion-Intercultural-Registro-Oficial.pdf>

Asamblea Nacional (2013). Ley Orgánica de Comunicación. Disponible en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf>

- Asamblea Nacional (2015). Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Ley-Org%C3%A1nica-de-Telecomunicaciones.pdf>
- Asamblea Nacional (2016). Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento, la Creatividad y la Innovación. Disponible en: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Codigo-Organico-de-la-Economia-Social-de-los-Conocimientos-Creatividad-e-Innovacion.pdf>
- Asamblea Nacional (2016). Ley Orgánica de Cultura. Disponible en: https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2_LEY_ORGANICA_DE_CULTURA_julio_2017.pdf
- Asamblea Nacional (2022). La Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual. Disponible en: https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/a1612281-odc5-4cbc-a6c6-f486d3c34639/Ley_organica_transformacion_digital_audiovisual_2023.pdf
- Cardoso, P., Crespo, A. M. y Maquilón, M. (2024). Políticas culturales en Ecuador en el siglo XXI: construcción institucional, ciclos económicos y vaivenes políticos. En A. Canelas, S. Dominzain y E. Nivón Bolán, *Políticas Culturales en el siglo XXI en ocho países de América Latina*. CLACSO.
- Congreso Nacional (2004). Ley de Régimen Tributario Interno. Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-regimen-tributario-interno-lrti>
- Congreso Nacional (2006). Ley de Propiedad Intelectual. Disponible en: <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1-LEY-DEL-LIBRO.pdf>
- Congreso Nacional (2006). Ley del Libro. Disponible en: <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1-LEY-DEL-LIBRO.pdf>
- Congreso Nacional del Ecuador (1984). Ley de Cultura.
- Figuroa, J. A. (2016). Las debilidades de la industria cultural del Ecuador y del Quito moderno. *Temas*, 43-50. Obtenido de 85-86. Disponible en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/62955-las-debilidades-de-la-industria-cultural-del-ecuador-y-del-quito-moderno>

- GK (24 de julio de 2025). De 20 a 14 ministerios: Noboa reduce el Ejecutivo. Disponible en: <https://gk.city/2025/07/24/fusion-ministerios-daniel-noboa-reduce-ejecutivo/>
- Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura (2022). 2da Encuesta de Condiciones Laborales en Trabajadores de las Artes y la Cultura. UArtes. Disponible en: <https://observatorio.uartes.edu.ec/termometro-cultural/>
- Peñañiel, M. (2017). El poder político en la educación en el gobierno del General Eloy Alfaro en los años de 1895-1912. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Central del Ecuador. Disponible en: <https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/b36e9bb1-607a-4059-9f20-dd581b8e943e>
- Pilca, P. (2018). Dos momentos en la literatura ecuatoriana: lo nacional-popular desde lo literario. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17(65), 50-62. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4964/496461433002/>
- Presidencia de la República (2017). Reglamento a la Ley Orgánica de Cultura. Disponible en: https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/a2_REGLAMENTO_GENERAL_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_CULTURA_julio_2017.pdf
- Presidencia de la República (2019). Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Disponible en: <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Presidencia de la República (2021). Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. Disponible en: <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Orga%CC%81nica-de-Economi%CC%81a-Popular-y-Solidaria.pdf>
- Presidencia de la República (2023). Ley de Fortalecimiento de la Economía Familiar. Disponible en: https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/de132165-dc5e-4267-a8a8-b9368be697f9/Ley_Organica_Fortalecimiento_Econ_Familiar_20_jun_2023.pdf
- Salgado, M. y Corbalán, C. (2012). *La Escuela de Bellas Artes en el Quito de inicios del siglo XX*. Quito: Instituto de la Ciudad.