

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el Título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis de la implementación de los instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador: el caso de las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza

Sayda Marlene Unkuch Saant

Asesora: Margarita Manosalvas Vaca

Lectores: Manuel Mera y Vicente Guamán

Quito, enero de 2018

Dedicatoria

A mis padres: Tomás y Verónica,
por sus consejos y apoyo en esta trayectoria académica.

A mis hermanos: Lidsay, Kevin, Raquel, Chitup,
por estar conmigo a pesar de la distancia.

A mis sobrinos: Meset, Kaar y Mayai;
por sus abrazos que son la razón de mis alegrías.

A Nelson: por ser un amigo incondicional
en este viaje de estudio.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	4
Marco teórico, modelo analítico y diseño de investigación	4
1.1. Estado del arte: turismo, turismo comunitario y políticas públicas	4
1.2. Marco teórico	6
1.2.1. La implementación de políticas	7
1.2.2. Los instrumentos de políticas.....	10
1.2.3. El marco analítico: la sociología de la acción pública	13
1.2.4. Gobernanza y plurinacionalidad	15
1.3. Diseño de investigación	22
Capítulo 2	26
El turismo comunitario y su implementación como política pública en el Ecuador	26
2.1. Turismo como actividad	26
2.2. Turismo como objeto de estudio	28
2.3. El turismo comunitario: enfoques y experiencias	30
2.4. Turismo comunitario en Ecuador: contexto de la política	33
2.5. La política de turismo comunitario en Ecuador: un análisis de sus instrumentos.....	38
2.5.1. Instrumentos de nodalidad	40
2.5.2. Instrumentos de autoridad	42
2.5.3. Instrumentos de tesoro	53
2.5.4. Instrumentos de organización	56
2.5.6. Balance de la política de turismo comunitario	58
Capítulo 3	62
La implementación de la política de turismo comunitario: análisis de la comunidad ...	62
Shuar de Kayamás	62
3.1. Contextualización del caso de estudio	62

3.2. La implementación como objeto de estudio: un análisis desde la sociología de la acción pública	67
3.2.1. Actores (intereses y recursos), instituciones e ideas	67
3.2.2. Procesos: gobernanza y plurinacionalidad	80
Capítulo 4	85
Conclusiones	85
Anexos	90
Glosario	93
Lista de referencias	94

Ilustraciones

Figuras

1.1. El pentágono de la acción pública	14
----------------------------------------	----

Fotografías

3.1. Turismo comunitario de la comunidad Shuar de Kayamás. Feria Turística, Gastronómica y del Cuy en Gualaquiza	65
3.2. Visita insitu a la cascada “Arutam” de la comunidad Shuar de Kayamás	66
3.3. Entrevista al señor Guido Wajarai, fundador de la comunidad Shuar de Kayamás	75

Tablas

1.1. Taxonomía NATO	13
1.2. Modos de gobernanza y preferencias de implementación	18
1.3. Diferencias entre Estado nacional y plurinacional	21
2.1. Programas del PLANDETUR con referencias adicionales al turismo comunitario	52
2.2. Instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador	59

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sayda Marlene Unkuch Saant, autora de la tesis titulada “Análisis de la implementación de los instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador: el caso de las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2018



Sayda Marlene Unkuch Saant

Resumen

El emprendimiento de turismo comunitario desarrollado en la comunidad Shuar de Kayamás, cantón Gualaquiza, ofrece un escenario apropiado para analizar las interacciones que se desarrollan en torno a la acción pública en el subsector del turismo comunitario, permitiendo delinear los modos de gobernanza desplegados y su vinculación con el principio constitucional de la plurinacionalidad.

En esta investigación, se parte de la pregunta sobre ¿cómo se han implementado los instrumentos de la política de turismo comunitario en las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza? Se plantea como hipótesis que los problemas identificados en la implementación, particularmente su obstrucción y bloqueo, son consecuencia de los modos de gobernanza establecidos en el subsector, esto es, los tipos de interacción desarrollados entre los diversos actores involucrados en dicho sistema de acción.

Luego de la caracterización de la política a través de sus instrumentos, se aplica el marco analítico de la sociología de la acción pública para identificar la trama compleja de actores, recursos, intereses, representaciones e instituciones que atraviesan la implementación, detectando las desarticulaciones entre distintos modos de gobernanza. Mientras en la política predomina una lógica jerárquica y vertical, con limitaciones para territorializarse, en la práctica se despliegan lógicas autónomas y cooperativas, frágiles y periféricas por su propia desvinculación de las prestaciones de la política. Esta desconexión no solo revela el incumplimiento del principio constitucional de la plurinacionalidad sino que redundo en diversos problemas de implementación.

Agradecimientos

Esta investigación ha sido elaborada gracias a la colaboración, apoyo, compañía y cariño de varias personas que en las diferentes etapas de esta trayectoria académica me extendieron su ayuda, sus enseñanzas y su generosidad.

Primeramente, deseo agradecer a las comunidades, sus líderes y todas las personas que, desde cada rincón de la Amazonia Ecuatoriana, desarrollan emprendimientos para el rescate y la promoción de su cultura, su gastronomía y sus costumbres con el objetivo de impulsar el turismo comunitario. Cuando tuve la oportunidad de visitarlos, me abrieron las puertas y compartieron sus saberes ancestrales en las siguientes comunidades: 1. Sucumbíos: Putumayo, Puerto Bolívar; 2. Sucumbíos: Cuyabeno, Victoriano; 3. Sucumbios: Cascales, Sekoya Remolino; 4. Sucumbios: Shushufindi, San Roque; 5. Pastaza: Arajuno, Pavacachi / Jaime Roldos / Valle Hermoso (Perú); 7. Morona Sanitago: Puerto Morona, Tsenkush; 8. Pastaza: Kapawi / Suwa; 9. Morona Santiago: Taisha, Huasaga (Ishpink); 10. Pastaza: Ríos Corrientes, Iniak. Además, agradezco a todos y cada uno de los habitantes de la comunidad Shuar de Kayamás por colaborar con su emprendimiento turístico comunitario en todas las actividades de campo, por sus participaciones en las entrevistas y en las capacitaciones. También al Presidente Tomás Unkuch y a todos quienes integran la Corporación UNSA; gracias por su apoyo logístico en cada una de las salidas de campo.

La formación académica fue posible gracias al apoyo de muchos docentes, compañeros y compañeras de la maestría de la convocatoria 2015-2017, que me apoyaron con sugerencias y aprendizajes: Gabriela Sotelo, Gabriela Gallegos, Cecilia Santana, Diana Figueroa, Danny Ramírez, Dani Ulloa, Jesús Zúñiga y en especial a Carlos Rodrigues; a todos/as ustedes gracias porque me permitieron el intercambio de ideas y experiencias. A los docentes María Belén Albornoz, Betty Espinosa, Iván Narváez, Nicolás Cuvi, Marco Córdova, Guillaume Fontaine, Ivette Vallejo, gracias por atender con la mejor disposición mis dudas, inquietudes, errores y aciertos hasta la culminación de esta investigación.

Finalmente, un agradecimiento especial a la profesora Margarita Manosalvas como asesora de esta tesis, por sus enseñanzas y su ejemplo de disciplina académica que, con mis limitadas herramientas, he intentado que se reflejen en la presente investigación.

Introducción

El análisis de las políticas se ha desarrollado gracias a aportes disciplinares muy diversos, provenientes principalmente de la ciencia política, la economía y la sociología (Fontaine 2015). Una entrada que se ha demostrado particularmente fructífera ha sido la ofrecida por el análisis instrumental. El foco en los instrumentos, al enfatizar como problema de estudio el diseño de las políticas, ha permitido superar el quiebre entre estudios de formulación y de implementación, escindidos como dos ámbitos independientes.

Para analizar la implementación, en este estudio se adopta como campo de trabajo el turismo comunitario. Se considera un subsector de política útil para esta indagación debido a que constituye un ámbito híbrido y multidimensional, en el que participan e interactúan diversos actores, recursos, intereses, representaciones e instituciones, organizados en diferentes niveles de acción. Al emerger y consolidarse como una estrategia de desarrollo local sustentable, el turismo comunitario tiene implicaciones (y objetivos) de carácter económico, social, ambiental y cultural.

En cuanto al caso de estudio, Ecuador ha sido considerado uno de los países pioneros en la práctica del turismo comunitario, con una trayectoria que se remonta a la década de los ochenta. El hecho de que la práctica turística comunitaria se haya desplegado durante al menos dos décadas en ausencia de instrumentos específicos de política, dependiente del impulso por parte de los actores comunitarios, conforma un escenario adecuado para analizar la implementación, ya que permite observar el modo en que interactúan los actores estatales y no estatales y la manera en que se articulan –o no- la política y la práctica.

En el contexto ecuatoriano, se ha seleccionado como experiencia empírica la de la comunidad Shuar de Kayamás, ubicada en el cantón Gualaquiza, provincia de Morona Santiago. Esta comunidad cuenta con un emprendimiento turístico que aprovecha los recursos naturales y culturales para atraer visitantes, brindarles experiencias “auténticas” y obtener ingresos complementarios para el desarrollo comunitario. Sin embargo, a pesar del compromiso de la comunidad y el dinamismo de su liderazgo, se trata de una iniciativa sin reconocimiento legal, cuyo acceso a los recursos de la política es limitado y periférico.

En esta investigación, se parte de la pregunta sobre ¿cómo se han implementado los instrumentos de la política de turismo comunitario en las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza?, planteando como hipótesis que los problemas identificados en la implementación, particularmente su obstrucción y bloqueo, son consecuencia de los modos de gobernanza establecidos en el subsector, esto es, los tipos de interacción desarrollados entre los diversos actores involucrados en dicho sistema de acción.

En el análisis se utilizan cuatro componentes teóricos fundamentales: la taxonomía NATO de instrumentos de política; el enfoque de la sociología de la acción pública; la teoría de la gobernanza; y el concepto de plurinacionalidad o Estado plurinacional. Mediante el esquema NATO, se identifican los instrumentos que integran la política y se caracteriza el reglamento de registro de Centros de Turismo Comunitario (CTC) como el elemento central de la misma.

El reglamento revela una perspectiva jerárquica, de regulación y control, atada a una concepción convencional del turismo, que, como se podrá ver, obstruye el despliegue de la política y contradice sus objetivos. A través del modelo interactivo propuesto por la sociología de la acción pública, se analiza la implementación como un conjunto de interacciones entre actores, sus intereses y recursos, representaciones e instituciones, las cuales dan forma a procesos que generan determinados resultados. La principal fortaleza de este marco es que permite observar tanto las dinámicas *top-down* como *bottom-up* y discutir su interacción.

El proceso de la política se expresa en la desarticulación entre los diferentes modos de gobernanza, factor que contribuiría a explicar las limitaciones de la implementación, particularmente su incapacidad de incidir favorablemente en el desarrollo de las prácticas turísticas comunitarias. Se constata, finalmente, que los arreglos de gobernanza establecidos en torno a la política contradicen el principio de plurinacionalidad, establecido a nivel constitucional en el año 2008.

A nivel metodológico, se aplica un diseño cualitativo, siguiendo como estrategia el estudio de caso. La información ha sido recolectada de diversas fuentes, tanto primarias como secundarias, y su análisis se ha fundamentado en la triangulación y la comparación de correspondencias. La documentación oficial ha sido fundamental para reconstruir la política,

mientras que la experiencia comunitaria ha sido analizada a partir de entrevistas y observación directa, realizadas a través de visitas a la comunidad de Kayamás.

El trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero, se recoge un breve estado del arte sobre el turismo y las políticas públicas, se desarrolla con mayor detalle el marco teórico y se presentan los rasgos principales del diseño de investigación. El segundo capítulo contiene la caracterización de la política, realizado mediante el inventario y análisis de sus instrumentos. Además, en esta sección se realiza una revisión detallada de la literatura en materia turística y, específicamente, de turismo comunitario, así como un repaso de las prácticas y estudios desarrollados en Ecuador.

El capítulo 3 incluye el análisis de la implementación a través de un diálogo iterativo entre los aspectos macro (nacionales, de formulación) y micro (comunitario, de implementación) de la política. Utilizando el marco de la sociología de la acción pública, se analizan los actores, ideas e instituciones para caracterizar el proceso de acuerdo a los modos de gobernanza establecidos. Finalmente, en el capítulo 4, se incluyen las conclusiones, entre las que se mencionan los resultados de la implementación, referidos a la incapacidad de incidir de manera eficaz en las dinámicas territoriales.

Capítulo 1

Marco teórico, modelo analítico y diseño de investigación

1.1. Estado del arte: turismo, turismo comunitario y políticas públicas

El turismo es un fenómeno de relativamente reciente aparición. En su configuración actual, esta actividad adquirió relevancia a partir de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, impulsada por el desarrollo tecnológico de los medios de transporte y la consecuente expansión de las posibilidades de realizar desplazamientos geográficos temporales (Velazco 2011). En ese sentido, constituye una expresión del creciente desarrollo del ocio, especialmente marcado en el mundo occidental (Mantecón 2008).

El turismo constituye un fenómeno complejo y ambivalente, generador de efectos directos e indirectos, positivos y negativos, en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental (Maldonado 2006). De allí, su capacidad de atraer el interés de múltiples disciplinas y enfoques (Jafari 2005).

Aunque, durante la primera mitad del siglo XX, el desarrollo turístico careció de una reflexión teórico-analítica sistemática, consecuencia del desdén académico manifestado hacia el ocio (en contraste con el trabajo) como objeto de investigación (Lash y Urry 1998), desde finales de los setenta se expandió aceleradamente la investigación en torno al tema. Las aproximaciones inicialmente dominantes provinieron de la sociología y la antropología y problematizaron asuntos como las percepciones e intercambios culturales entre los huéspedes y anfitriones, las influencias económicas y sociales en las comunidades receptoras y, en clave más crítica, los efectos de “colonización” causados por la masificación turística (Morales 2014).

A fines de la década de 1980, los estudios se diversificaron, atrayendo el interés de disciplinas y campos de estudio como la geografía, la economía y los estudios del desarrollo. Desde la geografía, se colocó el énfasis en el impacto del turismo sobre el espacio físico y los asentamientos humanos. Los estudios económicos abordaron el “servicio” turístico desde la perspectiva de la generación de valor, en un marco de competencia entre agentes. Finalmente, el turismo fue progresivamente abordado a la luz de sus impactos sobre la dinamización

económica local, la modernización tecnológica, el desarrollo social e, incluso, la revalorización del patrimonio cultural y natural (Martínez Rodríguez 2014).

En particular, en este contexto, la práctica y la investigación turísticas han sido directamente afectadas por la imposición de la sostenibilidad como paradigma del desarrollo a nivel global. La preocupación por los impactos adversos de la industria turística convencional, sostenida por grandes flujos estacionarios de turistas, motivó el replanteamiento de la relación entre Estado, sociedad y turismo, manifestado en un creciente interés por modalidades turísticas “alternativas”, capaces de proveer de experiencias más “auténticas” a los visitantes a la vez que generar impactos más beneficiosos y sostenibles en los entornos naturales y culturales receptores (Maldonado 2005).

El turismo comunitario (más conocido como *community-based tourism*) emerge en este marco como una práctica periférica, adoptada por diversas comunidades en función de aprovechar las nuevas corrientes de la demanda turística y gestionarlas en función del desarrollo local. Su relevancia ha crecido aceleradamente en diversos países, conduciendo a la adopción de políticas públicas orientadas a regular, impulsar o consolidar esta práctica turística.

Aunque la relevancia de un adecuado marco institucional ha sido reconocida por diversos autores (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007; Ruiz Ballesteros y Fedriani 2009; Cabanilla 2014, 2016; Cabanilla, Lastra-Bravo y Pazmiño 2017) en general, esta constatación se ha realizado en el marco de investigaciones sociológicas etnográficas, en las cuales se identifica como factor clave de la evolución de las iniciativas comunitarias a la propia comunidad, su modo organizativo y capacidad de liderazgo. En ese sentido, la política pública no suele ser colocada en el centro del análisis sino más bien concebida como un factor contextual relevante.

En este trabajo, se intenta aportar a la comprensión del turismo comunitario desde la perspectiva del análisis de políticas públicas. En particular, se describe el diseño de la política de turismo comunitario del Ecuador, país pionero en esta práctica, a partir de la identificación y caracterización de sus instrumentos, para luego analizar su implementación a través de una experiencia empírica concreta: el emprendimiento turístico de la comunidad Shuar Cayamas, emplazada en la provincia de Morona Santiago.

El argumento sostenido es que la falla de implementación es consecuencia de un problema de gobernanza, es decir, una inadecuada relación entre los actores estatales (Estado) y no estatales (comunidades). Los problemas causados por la interacción entre Estado y comunidades derivan de diferentes concepciones sobre el turismo comunitario y divergentes modos de gobernanza, lo cual se evidencia en el incumplimiento del principio constitucional de plurinacionalidad en el diseño e implementación de la política.

En la actual coyuntura, marcada por el reposicionamiento del Estado –particularmente, del Ejecutivo Nacional- como ente rector de las políticas, el turismo comunitario se constituye en un campo de actividad social, económica y cultural idóneo para observar la interacción entre el Estado y la sociedad, en este caso las comunidades Shuar, y valorar en qué medida estas formas de interacción se corresponden o no con el principio constitucional de la plurinacionalidad, es decir, de qué modo atienden a las relaciones socioculturales de las comunidades y viabilizan un aprovechamiento inteligente del turismo comunitario por ellas. En última instancia, se espera que la observación de estas interacciones y sus efectos den cuenta del modelo de gobernanza vigente en el subsector del turismo comunitario y contribuyan a explicar la problemática de la política pública establecida en este ámbito.

1.2. Marco teórico

La interacción entre Estado y sociedad es un factor determinante de los problemas de política pública (Fontaine 2015). Bajo ese supuesto, en este trabajo se argumenta que la implementación de la política de turismo comunitario del Ecuador está influida por las formas de interacción establecidas entre el Estado y las comunidades. Para analizar la implementación, se aplica el marco analítico de la sociología de la acción pública (Lascoumes y Le Galès 2014); para caracterizar los modos de interacción, se aplica la categoría de gobernanza (Kooiman 2005); y, finalmente, para determinar la alineación entre los modos de interacción observados empíricamente y los supuestos para las políticas por el marco constitucional, se acude a la categoría de plurinacionalidad (CONAIE 2007; Larrea 2008; Llasag Fernández 2008; Ávila Santamaría 2011).

1.2.1. La implementación de políticas

Las políticas son un objeto de estudio complejo. Su surgimiento como campo de estudios se produjo a mediados de la década de los cincuenta, impulsado por los trabajos seminales de Harold Lasswell (1951 [1992]). Las llamadas *policy sciences* se constituyeron bajo tres principios: contextualidad; orientación hacia los problemas; y diversidad (Lasswell 1951 [1992]). Esta apuesta por la comprensión holística y la vocación práctica de los estudios condujo a la rápida segmentación del campo en los estudios “del” y “en el” proceso de las políticas. Para hacer manejable la complejidad supuesta por este campo, el propio Lasswell sugirió una primera segmentación del proceso en etapas, dando forma al llamado “ciclo” de políticas.

Bajo la perspectiva secuencial, toda política está compuesta por una sucesión de etapas o momentos, compuestos por distintas actividades. En general, los estudios desarrollados en las primeras décadas estuvieron centrados en la formulación y toma de decisiones, entendidos en clave racionalista como los momentos determinantes de la constitución de la política. Sin embargo, la falla reiterada de los grandes programas públicos, especialmente visible en Estados Unidos durante las décadas de los sesenta y setenta, condujo a reconocer la importancia de las actividades de implementación (Fontaine 2015).

La implementación puede ser entendida como la fase “durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, textos o discursos” (Roth 2014, 187). En esencia, se trata de la materialización concreta de las declaraciones enunciativas; la transformación de una idea o expectativa en acción (DeGroff y Cargo 2009); el modo en que un programa público es objeto de apropiación (Lascomunes y Le Galès 2014). En general, la implementación entraña dos desafíos: determinar qué exactamente quiere la autoridad decisora que se haga y establecer el modo de hacerlo (Smith y Larimer 2009).

La complejidad de la implementación estriba en que, como proceso de cambio, demanda las acciones de agencias, instituciones y organizaciones de múltiples niveles, portadores de diversos intereses e ideas (DeGroff y Cargo 2009). Su relevancia como objeto de estudio se ha consolidado, al punto que Lascomunes y Le Galés (2014) la califican como la “entrada clave” del estudio de las políticas.

La investigación sobre implementación se ha desarrollado en varios momentos o “generaciones” (Howlett, Ramesh y Perl 2009). La “primera generación”, desplegada a fines de los setenta, puso en evidencia la importancia de la implementación para explicar los resultados de las políticas. Bajo el concepto de *implementation gap*, el estudio de caso de Pressman y Wildavsky reveló que la cantidad y diversidad de actores involucrados en esta etapa no solo implica un gran desafío de coordinación sino que constituye un obstáculo central a la efectividad de la implementación (Fontaine 2015).

En la segunda generación, durante la década de los ochenta, los esfuerzos se orientaron a construir una teoría explicativa de la implementación. En esta etapa se inscriben las obras de Bardach, Majone y Wildavsky, Mazmanian y Sabatier, y Lipsky, las cuales abrieron el debate no resuelto entre los enfoques *top-down* y *bottom-up*. Se trata de una discusión sobre el mejor punto de partida para analizar la implementación: la perspectiva *top-down* parte del centro (decisor) para analizar el modo en que los objetivos definidos son cumplidos, mediante instrumentos de control, supervisión y corrección; en cambio, el enfoque *bottom-up* asume la perspectiva periférica de los burócratas de nivel operativo, quienes, al conectar al Estado con los ciudadanos (grupo objetivo), buscan mayores márgenes de autonomía para interpretar los lineamientos generales y ajustarlos a las necesidades de la gestión cotidiana (Smith y Larimer 2009).

Para Roth (2014), esta distinción expresa dos lógicas diferentes en el análisis de políticas:

- i) El enfoque *top-down* centra sus estudios en el aparato estatal y en sus procesos formales de decisión (política) y ejecución (administrativa), bajo una lógica jerárquica, instrumental y racional. El foco está colocado en la búsqueda de la eficiencia y se asume la existencia de un sistema unitario de administración, sin problemas de coordinación ni interpretación.
- ii) El enfoque *bottom-up*, en cambio, apunta a los actores concretos, tanto de la burocracia operativa como los beneficiarios y afectados por las políticas, para deducir a partir de sus lógicas, comportamientos y marcos cognitivos, el diseño y el análisis de la política.

La tercera generación se caracteriza por dejar de lado este debate y centrar esfuerzos en la construcción de explicaciones generalizables sobre el éxito o falla de la política. En general,

estos trabajos, en los que se aplicaron modelos económicos como la teoría de juegos y del principal-agente, evidenciaron la complejidad de los factores causales que inciden sobre la implementación, fracasando en los intentos por construir hipótesis parsimoniosas (Smith y Larimer 2009).

Smith y Larimer (2009) apuntan a la emergencia de una “cuarta generación”, que retomaría el debate *top down-bottom up*, aunque bajo el marco de la discusión epistemológica entre racionalistas y pospositivistas. En este debate, se intentaría superar esta dicotomía, conciliando la discusión sobre implementación con el emergente campo del diseño de políticas, a través del foco en los instrumentos, lo que conduciría a identificar estilos de implementación más generales y permanentes de lo que los enfoques contingentes habían admitido.

Entre estos trabajos, vale la pena destacar los diferentes aportes realizados por Howlett y Lascoumes y Le Galès. Bajo la perspectiva convencional del diseño de políticas, Howlett, Ramesh y Perl (2009) identifican la implementación como un problema de selección y calibración de instrumentos en un contexto de complejidad e incertidumbre. Estos ajustes seguirían una racionalidad, la cual expresaría un “estilo” de implementación determinado. Los patrones de implementación consistirían en arreglos amplios y estables entre actores e instituciones. De este modo, la implementación, en tanto selección de determinados instrumentos, estaría determinada tanto por la capacidad del Estado para abordar determinados problemas (nivel de constricción estatal) como por la naturaleza del propio subsistema (complejidad).

Por su parte, Lascoumes y Le Galès (2014) vinculan la implementación a la producción de sistemas de acción pública de orden local, consecuencia de la ambigüedad característica de las políticas y programas públicos. Para estos autores, el diseño y la implementación son dos planos de acción diferentes. El segundo constituye un espacio de ajuste y negociaciones entre intereses, caracterizados por múltiples interacciones que expresan prácticas de poder y cuyo resultado es en buena medida imprevisible. Además de los sistemas de acción local y las relaciones de poder, influirían sobre la implementación la distribución de los recursos y limitaciones, los marcos cognitivos y las rutinas de la acción pública.

Estos autores abogan por concentrar el análisis de las políticas en la implementación, en tanto constituye el núcleo en el que interactúan de forma concreta las distintas dimensiones y componentes de la acción pública. Bajo esta concepción, la implementación suele ser una etapa problemática en la que se abren brechas entre la teoría de la formulación y la realidad de la acción concreta. Sin embargo, también puede “ser un periodo de cambio en la definición del problema en cuestión (pues se revelan nuevas dimensiones inicialmente desconocidas)” (Lascoumes y Le Galès 2014, 47) y en ese sentido abrir nuevas oportunidades y escenarios para la intervención y la interacción de los actores. Analizar la implementación es, en esencia, “tratar de explicar de manera comprensiva las lógicas de una dinámica a menudo imprevisible en sus formas, sus participantes y sus efectos” (Lascoumes y Le Galès 2014, 47).

La acción pública sería el resultado de la interacción entre los órdenes *top-down* y *bottom-up*, la discrecionalidad y posibilidades interpretativas de los actores en función de sus intereses y de las particularidades del contexto local, así como su interconexión con el contexto nacional e internacional. “El análisis de la implementación pone en evidencia las formas y los impactos de los órdenes locales, caracteriza de ese modo las palancas sobre las que la acción pública puede apoyarse para producir el cambio” (Lascoumes y Le Galès 2014, 41-42).

A la luz de estos aportes, en esta investigación se aborda teórica y empíricamente la implementación en función de la selección y ajuste de instrumentos, entendiendo que los instrumentos no solo son dispositivos técnicos sino que tienen una dimensión política muy relevante. En efecto, como aluden Howlett, Ramesh y Perl (2009), toda implementación implica la utilización de instrumentos; identificarlos y caracterizarlos es esencial para cualquier análisis de implementación.

1.2.2. Los instrumentos de políticas

El enfoque instrumental, centrado en el estudio de los procesos a través de los cuales las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas (Brujin y Huffen 1998), ha adquirido relevancia en las últimas décadas. Existe un creciente acuerdo en torno a la utilidad de los instrumentos como unidades empíricamente observables que permiten rastrear tanto la formulación como la implementación de las políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2009). En efecto, los instrumentos han sido utilizados para analizar problemáticas centrales del análisis de políticas como el diseño (Howlett 2009) y el cambio (Capano 2010). Entre las ventajas del

enfoque instrumental, se destaca que reduce la complejidad de las políticas, permite observar la acción del gobierno como la combinación de recursos y facilita las comparaciones (Hood y Margetts 2007).

Existen diversas aproximaciones al estudio de los instrumentos de políticas. Los enfoques han sido ordenados de acuerdo al tipo de relación que establecen entre los instrumentos y su contexto de adopción y aplicación. En el enfoque clásico, se argumenta que los instrumentos, al portar su propia economía política, generan dinámicas particulares y estructuran por sí mismos el proceso de las políticas. Los enfoques del contexto de los instrumentos reconocen un rol determinante tanto a las características de los instrumentos como al contexto en el que son aplicados. Finalmente, los enfoques contextuales asumen que el instrumento es solo un factor entre varios que determinan la evolución de la política, entre los que incluyen a los sistemas de políticas, las redes, las arenas de decisión y los procesos de implementación (Brujin y Hufen 1998).

Como se desprende de esta clasificación, un eje de diferenciación clave remite a la propia naturaleza de los instrumentos, concebidos como dispositivos puramente técnicos o como mecanismos con implicaciones sociopolíticas relevantes. Mientras la primera aproximación asume la definición de políticas como una actividad pragmática, a los instrumentos como neutrales, y a su selección como una actividad técnico-funcional, la segunda perspectiva se caracteriza por destacar los atributos políticos del proceso de políticas (Lascoumes y Le Galès 2007).

Partiendo de una aproximación sociológica a la acción pública, en esta investigación se asume la segunda postura. En ese sentido, el instrumento de política es concebido, de acuerdo a Lascoumes y Le Galès, como,

[...] a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation. (Lascoumes y Le Galès 2007, 4)

Siguiendo a estos autores, dos planteamientos son fundamentales. En primer lugar, la instrumentación revelaría una teorización particular de la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, una forma particular de control social. En ese sentido, los instrumentos operan como intermediarios técnico-sociales que orientan las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil.

En segundo lugar, se subraya que los instrumentos no son neutrales sino que producen efectos específicos, independientes del objetivo al que se adscriben. Esta lógica intrínseca a los instrumentos sería determinante en la estructuración de las políticas. Bajo esta perspectiva, los instrumentos constituyen instituciones, en tanto portan valores, condicionan el comportamiento de los actores y distribuyen de manera diferenciada capacidades y recursos. A este respecto, es posible identificar tres efectos de los instrumentos:

- Efectos inerciales: al posicionarse, generan resistencias a las presiones externas.
- Representaciones específicas del asunto: el instrumento ofrece un marco para comprender, describir y categorizar la situación problemática que busca enfrentar.
- Problematizaciones particulares del asunto: a través de la jerarquización de los factores del problema y la eventual conformación de sistemas explicativos sobre sus causas.

Por otro lado, un asunto de debate central en el marco de los enfoques instrumentales se relaciona con la clasificación de los instrumentos por tipos o clases. En general, se reconoce que son muy infrecuentes las políticas “monoinstrumentales”, lo que vuelve un desafío central lograr consistencia entre los distintos instrumentos combinados en cualquier política. Este asunto constituye en efecto el foco de análisis central de los estudios de diseño de políticas (Howlett 2009).

La clasificación más aceptada y utilizada es la sugerida por Hood, basada en el tipo de recursos que utilizan los gobiernos y en los que descansa la efectividad de sus instrumentos (Hood y Margetts 2007). En la taxonomía NATO, los instrumentos son clasificados en cuatro categorías: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, cada una referida a un tipo de

propiedad gubernamental. La nodalidad alude a la capacidad de estar en el medio de redes de información, lo que permite captar, procesar y generar datos; la autoridad se refiere a la posesión de la prerrogativa de formular leyes y hacerlas cumplir; el tesoro se ejerce gracias a la posesión de dinero u otros bienes fácilmente intercambiables; la organización, finalmente, depende del control sobre personas, equipos, infraestructuras, etc. necesarias para ejecutar directamente algunas acciones (tabla 1.1).

Tabla 1.1. Taxonomía NATO

Recurso	Capacidad	Factor limitante	Moneda o forma de pago
Nodalidad	De traficar información debido a posición central o estratégica	Credibilidad	Mensajes enviados y recibidos
Autoridad	De determinar en un sentido legal u oficial	Derecho o reputación legal	Señales o muestras de autoridad oficial
Tesoro	De intercambiar	Fungibilidad y solvencia	Dineros
Organización	De actuar directamente, usando sus propias fuerzas	Capacidad	Tratamiento o proceso físico

Fuente: adaptado de Hood y Margetts 2007, 6.

La utilidad de esta taxonomía radica en que permite identificar y agrupar de manera sencilla y sistemática los distintos instrumentos integrados en una determinada política. Además, desde un punto de vista analítico, esta entrada ha permitido vincular la selección de instrumentos a determinadas formas de gobernanza, bajo el supuesto de que formas específicas de interacción entre actores estatales y no estatales están ligadas a preferencias por determinados tipos de instrumentos (Lascoumes y Le Galès 2007; Howlett 2009).

Sin embargo, antes de abordar el análisis de la gobernanza, es necesario presentar brevemente el marco analítico de la sociología de la acción pública. Esta aproximación comprensiva al problema de la acción pública resulta de particular utilidad para el estudio de los diversos factores que inciden en los procesos de implementación, objeto central de esta investigación.

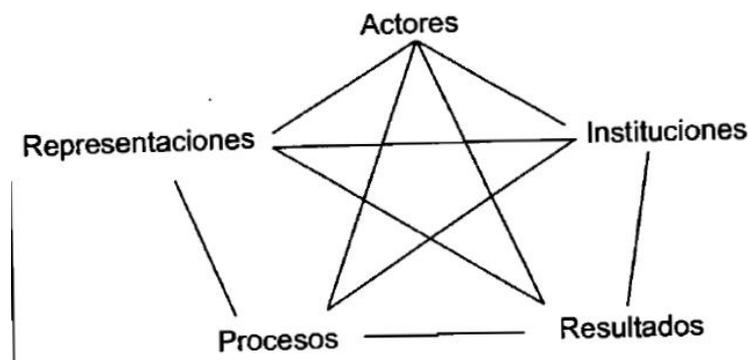
1.2.3. El marco analítico: la sociología de la acción pública

En general, existe acuerdo sobre que los contextos de la acción pública se han tornado más complejos, dinámicos y diversos en las últimas décadas (Kooiman 2005). A la luz de esta evolución, autores como Lascoumes y Le Galès (2014) han sugerido el desplazamiento del

concepto convencional de política pública por la noción emergente de acción pública, más adecuada para dar cuenta del complejo entramado de niveles de acción, modos de regulación y actores que inciden sobre el curso de cualquier intervención pública. Para estos investigadores, la sociología de la acción pública, al integrar aportes de la sociología, la sociología política, la economía, el derecho y la historia, reúne las herramientas para explicar estas complejas dinámicas.

El estudio de la acción pública implica concentrar el foco de análisis en los instrumentos y sus dinámicas de implementación. En ese sentido, la acción pública puede ser definida como “el conjunto de problemas que plantea la elección y el uso de instrumentos para dar solución a un problema público determinado” (Lascoumes y Le Galès 2014, 41-42). No entraña un conjunto de órdenes jerárquicos pero tampoco una contingencia caótica de alcance local; su foco es la interacción entre autoridades públicas y actores sociales, esto es, el encuentro entre regulación política y regulación social. En términos de los autores, constituye una reflexión sobre las “nuevas configuraciones entre el Estado y la sociedad civil, entre una o varias autoridades públicas democráticamente legítimas y las múltiples formas de movilización de los actores sociales que tratan de organizar y promover sus intereses tanto simbólicos como materiales” (Lascoumes y Le Galès 2014, 122). De allí deriva su vinculación con la noción de gobernanza.

Figura 1.1. El pentágono de la acción pública



Fuente: Lascoumes y Le Galès 2014, 19.

En términos analíticos, la sociología de la acción pública plantea un enfoque interactivo, compuesto de cinco variables o factores interdependientes (figura 1.1) (Lascoumes y Le Galès 2014):

- i) Actores: pueden ser individuales o colectivos. Son portadores de intereses y recursos y gozan de cierta autonomía para tomar decisiones.
- ii) Representaciones: constituyen marcos cognitivos y normativos que confieren sentido a las acciones y las moldean.
- iii) Instituciones: son los marcos de acción compuestos por normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones.
- iv) Procesos: movilización de los actores y sus dinámicas de intercambio.
- v) Resultados: incluye tanto los efectos causados sobre los actores y sus comportamientos (*outputs*) como las consecuencias de la acción pública, es decir, el impacto (*outcomes*) sobre el problema en torno al cual gira la acción pública.

En esta investigación se pretende analizar el proceso de implementación a través de la identificación y discusión de los actores interactuantes, los intereses e ideas que guían su intervención y el marco institucional en el que se desenvuelven. Los resultados no son incluidos debido a limitaciones temporales, que impiden aún apreciar los impactos de la política.

1.2.4. Gobernanza y plurinacionalidad

La gobernanza es una categoría muy popular, cuyo uso -tanto analítico como normativo- ha proliferado desde la década de los ochenta para dar cuenta de los cambios en los modos de practicar y concebir la conducción gubernamental de las sociedades (Aguilar Villanueva 2008). Rhodes (2005) identifica hasta seis diferentes aplicaciones del vocablo: Estado mínimo, gobernanza corporativa, nueva gestión pública, buena gobernanza, sistema sociocibernético y redes autoorganizadas.

A pesar de estas divergencias, en general se admite que la gobernanza hace referencia a un proceso de coordinación amplio y complejo en el que se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado (Natera 2004). Su creciente relevancia se asocia a diversos factores que han incidido en un triple descentramiento del poder del Estado: hacia arriba, a favor de

entidades internacionales, supranacionales o globales; hacia abajo, mediante entes descentralizados de gobierno; y hacia los lados, en beneficio de agentes del mercado o la sociedad civil (Fontaine 2015).

Peters y Pierre (2000) identifican un eje principal de diferenciación entre las diferentes aproximaciones teóricas a la gobernanza. Por un lado, se identifican concepciones que asumen la gobernanza como estructuras estáticas; arreglos estructurales para ordenar la dirección de la sociedad y la economía. Estos autores identifican arreglos como las jerarquías, los mercados, las redes y las comunidades. Por el otro lado, la gobernanza es concebida como un proceso dinámico. Bajo esta perspectiva, la gobernanza puede ser analizada a través del estudio de las interacciones entre estructuras.

Esta divergencia fue reevaluada por Kooiman (2005) a través de una propuesta comprensiva del problema de la gobernanza. El autor plantea la gobernanza como el resultado de la creciente diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades contemporáneas, bajo el supuesto de que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman 2005, 61).

La gobernanza derivaría de la ampliación de las cadenas de interacción, tanto en el sentido de la ampliación del número de partes como de los intercambios entre ellas. La unidad de análisis básica es así la interacción, entendida como “una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades” (Kooiman 2005, 62-63). Toda interacción incluye tanto procesos como estructuras, es decir, un nivel intencional y un nivel estructural. El dinamismo se revela en las tensiones entre cambiar y conservar las relaciones existentes; las características de las entidades envueltas en la interacción expresan la diversidad; la conexión entre múltiples interacciones es una manifestación de la complejidad.

Aunque el autor advierte que la gobernanza contemporánea se caracteriza por la combinación de múltiples modos y órdenes, a efectos de esta investigación interesa particularmente su clasificación de las interacciones de gobierno en tres diferentes modos de gobernanza. La autogobernanza se caracteriza por su autoorganización y es propia de sistemas autónomos y operacionalmente cerrados; las interacciones en su seno tienden a ser más fluidas e

irregulares. La cogobernanza abarca formas horizontales de gobierno, en las que las partes tienen un cierto grado de igualdad y ceden parte de su autonomía mediante acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. Los actores en este marco cooperan, se coordinan y comunican entre sí en ausencia de un gobierno central o dominante. Tiende a asociarse a entornos caracterizados por fuertes interdependencias. Finalmente, la gobernanza jerárquica es más formal y opera a través de mecanismos de intervención. Los derechos y deberes se organizan en relaciones de supra y subordinación, las cuales tienden a estar respaldadas por garantías políticas y jurídicas.

Esta distinción analítica no obsta para que Kooiman advierta que, en general, los desafíos contemporáneos tienden a inducir modos mixtos, en los que tanto la iniciativa como la responsabilidad se comparten entre actores estatales y no estatales. En ese sentido, esta perspectiva tiende a ligar la efectividad de la acción pública a la instauración de un modo de gobernanza en el que el proceso de dirección de la sociedad sea “definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva 2008, 17).

En efecto, bajo este marco general, la gobernanza ha adquirido relevancia en la literatura del análisis de políticas para explicar el desempeño y evolución de las políticas públicas (Fontaine 2015). La gobernanza moderna se caracterizaría así porque “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz 2001, 1).

En este marco, diversos estudios enfocados en el diseño de políticas han ligado la noción de gobernanza a los instrumentos de políticas (Howlett 2009; Howlett, Ramesh y Perl 2009). El supuesto es que determinados modos de gobernanza se caracterizan por privilegiar tipos particulares de instrumentos. Para Howlett (2009), el modo de gobernanza tiende a ser estable y consolidarse en conjuntos específicos de ideas (objetivos) e instrumentos (medios) aplicados en muy diversos contextos y subsistemas de políticas. De este modo, el diseño está restringido en un marco de preferencias de objetivos y estilos de implementación. Siguiendo a Considine, el autor identifica cuatro modos diferentes de gobernanza, cada uno asociado a objetivos e instrumentos de política determinados (tabla 1.2).

Tabla 1.2. Modos de gobernanza y preferencias de implementación

Modo de gobernanza	Propósito general de gobernanza	Preferencia de implementación
Gobernanza legal	Legitimidad y cumplimiento a través de la promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales	Sistema legal: legislación, ley y reglas, regulaciones
Gobernanza corporativa	Tasas controladas y equilibradas de desarrollo socioeconómico a través de la gestión de los principales actores sociales organizados	Sistema estatal: planes y negociaciones de nivel macro
Gobernanza de mercado o mercantil	Eficiencia costo/beneficio y control a través de la promoción de empresas pequeñas y medianas y la competencia	Sistema de mercado o mercantil: subastas, contratos, subsidios e incentivos y penalidades fiscales
Gobernanza en red	Cooptación de actores sociales disidentes y autoorganizados a través de la promoción de la actividad organizacional interactores	Sistema de red: colaboración y actividad y prestación de servicios asociativa voluntaria

Fuente: adaptado de Howlett 2009, 77.

El cruce entre el planteamiento de Kooiman y el de Howlett permite asociar ambas clasificaciones, lo que resulta útil a los efectos de esta investigación. El modo jerárquico se compagina con la gobernanza legal, mientras que la cogobernanza puede expresarse bajo una lógica corporativa, mercantil o incluso de red. La autogobernanza, en cambio, solo coincide parcialmente con la gobernanza en red, en tanto la existencia de redes implica ya un límite a la autonomía.

En esta investigación, se busca no solo determinar los modos de gobernanza -en tanto formas de interacción ligadas a tipos de instrumentos- que inciden sobre la política de turismo comunitario del Ecuador, sino determinar en qué medida satisfacen el principio de la plurinacionalidad, consagrado con rango constitucional en el país. Con este objeto, se hace abstracción del debate filosófico y de teoría política sobre el Estado plurinacional, para centrarse en su dimensión institucional y de políticas públicas. En ese sentido, cabe indagar sobre el tipo de gobernanza implicada o demandada por un Estado plurinacional

El reconocimiento estatal de la plurinacionalidad constituye una reivindicación del movimiento indígena¹ en la región andina desde hace al menos tres décadas, derivada de una lucha desplegada desde “fuera” del Estado en reacción a la ambigüedad fundacional del Estado nación en estos países (Walsh 2009).

Al disputar y contrariar el monopolio del Estado nacional que demanda una lealtad exclusiva [...] lo plurinacional marca una agenda ‘otra’ nacional, pensada desde los sujetos históricamente excluidos en la visión unitaria del Estado, de la nación y de la sociedad”. (Walsh 2009, 97)

En Ecuador, la plurinacionalidad fue introducida en el debate político a finales de los ochenta por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En esta perspectiva, el Estado plurinacional implica

[...] un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos. Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino que buscar superar el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas. Los pueblos y nacionalidades por sus peculiaridades socioculturales, políticas e históricas reclaman derechos específicos y que son aportes como valores simbólicos, formas de ejercicio de la autoridad y sistemas de administración social de enorme mérito y valor político. (CONAIE 2007, 6)

En su propuesta para la Asamblea Constituyente de 2007, se identifican cinco aspectos o dimensiones de la plurinacionalidad (Walsh 2009):

i) A nivel político: se demanda la declaración del carácter plurinacional del Estado, el reconocimiento de los gobiernos comunitarios como formas de organización política local y la consagración de la representación parlamentaria directa para los pueblos y las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas.

ii) A nivel económico: se aboga por un modelo socioeconómico comunitario, basado en la propiedad comunitaria y colectiva, así como la nacionalización de los recursos naturales y su protección en función del *sumak kawsay* o buen vivir.

¹ La noción de movimiento indígena es utilizada en esta investigación para hacer referencia a las organizaciones formalmente constituidas a distintos niveles territoriales para impulsar reivindicaciones o participar políticamente en nombre de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

iii) A nivel social: se reivindica la garantía de acceso a la educación nacional e indígena de carácter intercultural y bilingüe; el acceso a la salud y medicina propias; la democratización de los medios de comunicación; y la atención especial a la niñez indígena.

iv) A nivel de relaciones internacionales: la no participación en actividades bélicas, la protección de la soberanía nacional, y el impulso a la integración regional, son las principales demandas.

v) A nivel de derechos colectivos: se propone la ampliación de los derechos colectivos y su aplicación en materias esenciales como la autonomía, la gestión territorial, la administración de justicia, la salud y la educación.

En particular, en lo referido a la dimensión política de la transformación del Estado, la CONAIE planteó un cambio institucional en función de una mayor diversidad en la composición de los órganos, el reforzamiento del control social y el reconocimiento del autogobierno. A pesar de la profundidad de las exigencias, la Constitución de 2008 perfiló una concepción de plurinacionalidad más restringida, en la que no se incluyó la representación directa y se delimitó el alcance de la consulta previa para la implementación de proyectos extractivos en territorios de los pueblos y nacionalidades (Larrea 2008). A pesar de ello, la Constitución reconoció el carácter plurinacional del Estado y lo vinculó a ocho ámbitos, entre los que se incluye la posibilidad de que los territorios ancestrales puedan conformarse como gobiernos y asumir las mismas competencias de las entidades seccionales (Larrea 2008).

Este aspecto particular refleja el rescate de la descentralización y la pluralidad democrática como atributos centrales de un Estado plurinacional. Para Sousa Santos (2007, 41), “las sociedades plurinacionales tienen que ser sociedades descentralizadas, lo que no significa que el Estado no sea fuerte. El Estado tiene que ser fuerte, pero tiene que ser fuerte democráticamente para sostener los niveles de descentralización”.

Bajo estos supuestos, Llasag Fernández (2008) y Ávila Santamaría (2011) avanzan en las implicaciones políticas e institucionales de la plurinacionalidad. En particular, se destaca

como un factor clave la convivencia de instituciones estatales (de conformación y funcionamiento plurinacional) con las instituciones generadas por los pueblos y nacionalidades en ejercicio de su autodeterminación. En ese sentido, el reto estribaría en “viabilizar la convivencia y coordinación del estado con la comunidad, en el cual predomine la comunidad para garantizar la no primacía del mercado” (Llasag Fernández 2008, 340).

En un intento por concretar la expresión organizativa de la plurinacionalidad, generalmente concebida en clave cultural, en función de la ruptura epistémica con la colonialidad (Walsh 2008), Ávila Santamaría (2011) diferencia al Estado nacional y plurinacional en función de siete atributos, incluyendo su concepción de la política, la autoridad, el territorio y el poder (tabla 1.3).

Tabla 1.3. Diferencias entre Estado nacional y plurinacional

Características	Estado nacional	Estado plurinacional
Política	Ciudadanía	Personas, colectividades y nacionalidades
Nacionalidad	Una	Múltiples
Autoridad	Nacional	Descentralizada y nacional
Territorio	Único	Autonomías territoriales
Jurídica	Un sistema jurídico	Pluralidad jurídica
Cultura	Hegemónica	Pluralidad de culturas
Poder	Soberano	Autodeterminación

Fuente: adaptado de Ávila Santamaría 2011, 209.

A partir de estos aportes, es posible deducir que la plurinacionalidad implica una configuración compleja de la gobernanza, en la que se combinan modos de autogobernanza (autogobierno de los asuntos propios) y cogobernanza (participación en los asuntos generales), excluyendo cualquier ejercicio puro de la jerarquía estatal. Bajo esta concepción, es clave la participación de los pueblos y nacionalidades, en condición de igualdad, en la toma de decisiones y el diseño de las políticas que les afectan directamente, a la vez que es imprescindible el resguardo de márgenes de autonomía relevantes e instancias de coordinación para su implementación a nivel territorial. Aunque resulta un desafío complejo, más si se consideran las diferentes lógicas político-culturales implicadas, es evidente que la

concreción de estos principios es determinante del éxito de políticas que, como la del turismo comunitario, demandan la cooperación satisfactoria entre los actores estatales y no estatales.

1.3. Diseño de investigación

A pesar de los numerosos trabajos y modelos propuestos para analizar la implementación de políticas públicas, aún no se ha logrado determinar la superioridad de un modelo en particular sobre los demás. La variedad de políticas públicas y de contextos en los que se implementan dificulta la tarea. En ese sentido, el objetivo de lograr una teoría parsimoniosa de la implementación se ha visto frustrado por la multiplicidad de factores que han sido identificados como determinantes (Smith y Larimer 2009). Esto obliga a adoptar un enfoque amplio, flexible y multidimensional, como el planteado por la sociología de la acción pública.

En este trabajo se asume la noción de investigación científica proporcionada por King, Keohane y Verba (1994). Para estos autores, independientemente del tipo de diseño, toda investigación científica implica: 1. la formulación de inferencias a partir de los hechos observables, sean estas descriptivas o explicativas, referan a un campo restringido en tiempo y espacio o tengan aplicación extensiva; 2. el seguimiento de procedimientos públicos, mediante protocolos explícitos y transparentes de recolección, codificación y análisis de la información; 3. La generación de conclusiones sometidas a cierto grado de incertidumbre; y 4. La aplicación de un método, es decir, un conjunto de reglas de inferencia, que aseguren el carácter “científico” de la investigación.

Esta investigación parte de un diseño cualitativo y su estrategia metodológica es el estudio de caso. De acuerdo con Goertz y Mahoney (2012), la tradición cualitativa se inscribe en un paradigma o cultura singular, caracterizada por el análisis profundo de uno o de pocos casos. El estudio de caso puede ser definido como el estudio intensivo de un solo caso con el propósito al menos parcial de arrojar luz sobre un conjunto más amplio de casos (Gerring 2007, 20). Esta estrategia es particularmente apropiada cuando se indaga en torno al “cómo” y “por qué” de determinados fenómenos; el investigador carece de control sobre los eventos; y el foco es un fenómeno contemporáneo que se desenvuelve en el contexto de la vida real (Yin 2003).

De acuerdo con Yin (2003), un estudio de caso implica la investigación empírica de un fenómeno en su contexto, particularmente cuando las fronteras entre el objeto de estudio y los factores contextuales no son claras. Asumido como estrategia de investigación, el estudio de caso constituye una propuesta metodológica completa, que abarca la lógica de diseño, las técnicas de recolección de datos y los instrumentos para su análisis.

La pregunta de investigación sobre la cual se indaga es ¿cómo se han implementado los instrumentos de la política de turismo comunitario en las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza? La hipótesis planteada a este respecto relaciona la implementación de estos instrumentos con el modo de gobernanza dominante en dicho subsector de política. En ese sentido, la investigación intenta explicar el particular estilo de implementación como resultado del tipo de interacciones establecidas en dicho ámbito entre actores estatales y no estatales, particularmente entre Estado y comunidades.

Esta investigación busca atender un cierto déficit de estudios de políticas en el campo del turismo comunitario, objeto de investigación principalmente abordado desde disciplinas como la antropología y la sociología. En particular, se considera este ámbito apropiado para el estudio de problemas de implementación, en tanto el turismo en general y el turismo comunitario en particular se caracterizan por la interacción de múltiples actores, portadores de distintas perspectivas e intereses. Esta complejidad es patente en la formulación e implementación de los instrumentos de política.

La selección del caso de estudio (la comunidad Cayamas del cantón Gualaquiza, en Morona Santiago) se ha realizado de manera sistemática y a partir de motivaciones teóricas y metodológicas. Como aclara Gerring (2007), el hecho de que los estudios de caso se realicen sobre una muestra pequeña (en general, un solo caso), no implica que no se busque lograr representatividad y apalancamiento causal; la diferencia estriba en que en este tipo de investigaciones estos objetivos deben lograrse a través de la selección intencional, no aleatoria. Gerring (2007) identifica hasta nueve diferentes técnicas de selección de casos, de las cuales derivan un igual número de tipos de estudios.

En esta investigación, se ha seleccionado un caso típico, es decir, uno que presenta un conjunto típico de valores a la luz de la comprensión general del fenómeno en estudio. En

efecto, como caso de falla o problema de implementación, particularmente del bloqueo de la implementación, el emprendimiento turístico comunitario de Kayamás permite observar las dificultades que limitan que los instrumentos de la política intervengan de manera satisfactoria (regulen, fomenten, financien, capaciten, promocionen) en la actividad del turismo comunitario.

Este caso se encuentra así en una situación ideal para el análisis de la implementación: por un lado, tiene contacto con el Estado y sus acciones en materia de turismo comunitario, particularmente a través del gobierno cantonal, pero por el otro, no recibe el tipo, alcance y nivel de intervención que supone la política a través de sus instrumentos. En ese sentido, se evita tanto el riesgo de considerar un emprendimiento comunitario totalmente ajeno a la política, bien por tener total autonomía o por mantener contactos externos con actores no estatales, como el de considerar un caso consolidado, con larga trayectoria, que, por su propio nivel de desarrollo, carezca de incentivos para conectarse con la política.

Adicionalmente, pueden señalarse tres motivos que justifican la selección de Kayamás como caso de estudio. En primer lugar, en cuanto al aporte al campo de estudios sobre turismo comunitario, se buscó explorar más allá del reducido conjunto de casos con mayor trayectoria, reconocimiento y fortaleza organizativa, en los cuales se han centrado múltiples estudios e investigaciones (Ruiz Ballesteros y Fedriani 2009). En segundo lugar, en función de someter a prueba el principio de plurinacionalidad, se optó por una comunidad indígena –no mestiza ni campesina-. En tercer lugar, se privilegió un contexto territorial y socioeconómico periférico, debido a que la propia actividad del turismo comunitario encuentra su sentido en este tipo de entornos.

En cuanto a la información recolectada, la misma proviene tanto de fuentes primarias como secundarias. La información primaria fue recogida mediante entrevistas compuestas por preguntas estructuradas y abiertas, las cuales fueron realizadas a representantes de instituciones estatales (Ministerio de Turismo, Alcaldía del cantón Gualaquiza) como a voceros de las organizaciones indígenas (CONAIE, Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador) y de la propia comunidad (autoridades y miembros de la comunidad Cayamas). La información secundaria, por su parte, provino fundamentalmente de documentos institucionales y académicos, útiles para reconstruir la política de turismo

comunitario. En ese sentido, se combinaron como técnicas las entrevistas y el análisis documental.

Para la organización de la investigación, se ha seguido un protocolo de investigación útil para operacionalizar las variables establecidas en cada objetivo y traducirlas en información empíricamente observable. Este instrumento sirvió para guiar la recolección de datos. Para el análisis de la información, se aplicó la técnica de la triangulación, que permitió combinar varias piezas de evidencias en función de comprobar determinadas proposiciones, así como la comparación de patrones, adecuada para contrastar las proposiciones teóricas con los hallazgos empíricos.

Capítulo 2

El turismo comunitario y su implementación como política pública en el Ecuador

2.1. Turismo como actividad

Como se señaló en el capítulo 1, el turismo como actividad socioeconómica surgió gracias al avance de los medios de transporte y la expansión del ocio (Velazco 2011). El vínculo entre turismo y ocio se revela en el propio origen del vocablo: el término inglés *tour*, raíz de la palabra “turismo”, alude al “placer de viajar a través de un país o pueblo, visitando lugares o cosas de interés” (Oxford Reference Dictionary 2000 citado por Mantecón 2008, 48).

Aunque las primeras manifestaciones diferenciadas de la actividad turística pueden rastrearse a inicios del siglo XX, su consolidación solo se produjo a mediados de ese siglo, gracias a la emergencia del denominado “turismo de masas”. Desde entonces, esta actividad ha disfrutado de tasas de crecimiento interanual de entre 5 y 10%, consolidándose en la década de los noventa como una de las principales actividades económicas a nivel global (Mantecón 2008).

En efecto, el turismo se ha expandido de manera constante durante las últimas seis décadas. De acuerdo con datos de la World Tourism Organization (UNWTO), en este período el número de turistas internacionales se multiplicó de 25 millones (1950) a 1 186 millones (2015), mientras que los ingresos generados por el turismo crecieron de 2 millones (1950) a 1 260 millones de dólares (2015) (UNWTO 2016). En 2015, último año con estadísticas del área, el turismo representó el 7% de las exportaciones de bienes y servicios, el 9,5% del empleo y el 10% del PIB a nivel global. Las proyecciones indican que estas tendencias se acentuarán, de modo que, para 2026, el turismo representará el 11% del empleo y el 10,8% del PIB (WWTC 2016).

El campo de lo “turístico” es sumamente amplio. En general, se argumenta que el alcance de dicha categoría depende de la demanda, de modo que puede ser caracterizado como turístico todo lo que consuma el turista. Esto explica que el ámbito del turismo abarque más de 60 sectores y 300 negocios (Farfán y Serrano 2007). A este respecto, la WTO clasifica hasta doce tipos de industrias turísticas, cada una asociada a un producto específico (OMT s.f.).

La complejidad del fenómeno turístico tiene que ver no solo con la diversidad de actores que involucra (visitantes, sea turistas o excursionistas, comunidades receptoras, empresas de servicios turísticos, otras empresas vinculadas al turismo, gremios, gobiernos en sus distintos niveles, organismos especializados, instituciones académicas, organizaciones internacionales) sino con los heterogéneos efectos que produce sobre ámbitos tan diversos como la economía, el entorno natural, la infraestructura, las prácticas culturales, etc.

En efecto, el turismo es considerado un fenómeno ambivalente, en tanto produce efectos directos e indirectos tanto positivos como negativos (Maldonado 2006). En el ámbito económico, el turismo puede dinamizar la demanda de bienes y servicios y la creación de empresas, pero también puede profundizar las fluctuaciones del consumo, la inflación de precios, la especulación y la fuga de capitales. A nivel social, si bien el turismo impulsa la creación de empleos, la formación de los recursos humanos y la mejora de la calidad de vida, también puede afectar las instituciones y relaciones sociales de la población receptora. En la dimensión cultural, la actividad turística puede impulsar el desarrollo de instalaciones, actividades y servicios artísticos y culturales, estimulando los intercambios, pero también puede causar el deterioro del patrimonio y la erosión de las costumbres y valores. Finalmente, en términos ambientales, si bien la gestión turística puede sustituir otras actividades más contaminantes, efectos adversos como el derroche de bienes básicos, el incremento en la generación de desechos, la contaminación y la deforestación pueden impactar negativamente los paisajes, ecosistemas y biodiversidad (Maldonado 2006).

En general, el modelo de crecimiento turístico que prevaleció entre los cincuenta y los ochenta se caracterizó por apostar a la expansión acelerada y continua de los desplazamientos y la obtención de rápidas rentas, bajo una óptica depredadora. La insostenibilidad del turismo de masas, percibida en un contexto de imposición del paradigma del desarrollo sostenible, “condujo a replantear las relaciones entre turismo, sociedad y desarrollo” (Maldonado 2006, 3). En este marco, nuevas corrientes turísticas han contribuido al desarrollo de formas “alternativas” de turismo, cultural y ambientalmente más responsables, las cuales han adquirido relevancia desde la década de 1980. Es en este contexto en el que surge y se expande el turismo comunitario (Maldonado 2007).

2.2. Turismo como objeto de estudio

La expansión práctica del turismo ha favorecido su relevancia como objeto de investigación académica, estimulando el interés de estudiosos de muy diversas disciplinas. La variedad de aproximaciones explica los diferentes énfasis puestos en la conceptualización del fenómeno. A este respecto, Quintero Santos (2014) recoge hasta siete definiciones diferentes, las cuales divergen en torno al carácter del turismo, bien como una actividad humana, una práctica social, un fenómeno económico o un sector de la economía. Una definición aceptada es la provista por la WTO, de acuerdo con la cual el turismo puede ser concebido como “un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales” (OMT s.f.).

Los primeros estudios sobre el turismo datan de finales del siglo XIX, pero el desarrollo de la investigación en torno al tema solo se produjo a partir de mediados del siglo XX y, con especial intensidad, desde la década de los setenta. En términos muy generales, pueden diferenciarse dos grandes posturas normativas en torno al fenómeno: una que destaca los beneficios de la actividad para el desarrollo socioeconómico y otra que cuestiona sus efectos perversos de mercantilización cultural, agravamiento de la conflictividad social y afianzamiento de la dominación imperial (Mantecón 2008).

En términos analíticos, la primera generación de estudios sobre el turismo, desarrollada desde fines de los setenta, se caracterizó por el predominio de aproximaciones antropológicas y sociológicas. Estos trabajos se centraron en discutir las influencias del turismo sobre las comunidades receptoras, las dinámicas de interacción e intercambio entre huéspedes y anfitriones, y el avance de influjos “colonizadores” en torno al fenómeno (Morales 2014). A fines de los ochenta e inicios de los noventa, los estudios se ampliaron para incluir disciplinas como la psicología del consumidor, la geografía, los estudios del desarrollo y la economía.

Esta heterogeneidad de enfoques tiene que ver con el potencial que tienen los espacios turísticos para analizar diversos aspectos de la interacción social y política. En efecto, la actividad turística ha sido abordada desde perspectivas teóricas tan diversas como las de identidad cultural; cambio cultural y globalización; participación local; desarrollo y posdesarrollo; ecología política; y rol del Estado (Lyll 2011).

En una perspectiva general, Jafari (2005) hace una clasificación de las plataformas o generaciones de estudios sobre turismo desplegadas desde la Segunda Guerra Mundial, advirtiendo que, en lugar de desplazarse, han tendido a acumularse y combinarse:

i) Plataforma apologética: prioriza los aspectos económicos, destacando las ventajas del turismo como actividad generadora de ingresos, empleos y divisas. Se inscribe en los estudios convencionales sobre desarrollo económico.

ii) Plataforma precautoria: reúne críticas al sesgo economicista de los estudios anteriores, adoptando un enfoque más amplio e integral sobre los impactos del turismo. En estos trabajos se asocia el turismo a la depredación de la naturaleza, la mercantilización de las culturas, la generación de desajustes sociales y la creación de circuitos económicos excluyentes e inestables.

iii) Plataforma adaptativa: se plantean y promocionan tipos “alternativos” de turismo que generen mayores beneficios a las comunidades locales y les permitan retener un mayor control sobre la actividad, previniendo contra la depredación de la naturaleza y la disgregación de la estructura social comunitaria.

iv) Plataforma científico-céntrica: concibe el turismo como un campo multidisciplinario, motor de heterogéneas transformaciones sociales que solo pueden ser aprovechadas o mitigadas mediante un enfoque sistémico y holístico.

Esta evolución es coherente con las propias transformaciones del campo turístico, en tanto se posiciona como eje de investigación el estudio de las nuevas formas, “alternativas”, de turismo, entre las que destaca el turismo comunitario. En efecto, la preocupación por los impactos de la industria turística condujo a dar relevancia a las estrategias que buscaban combinar el desarrollo turístico con el fortalecimiento de las comunidades locales, la revalorización de sus culturas y la protección de sus ecosistemas. Se trata de inquietudes que prendieron con particular fuerza en las investigaciones sociológicas, particularmente las relacionadas con las perspectivas del desarrollo local o comunitario.

2.3. El turismo comunitario: enfoques y experiencias

El turismo comunitario o *community-based tourism* emergió durante la década de 1980 impulsado por la creciente preocupación en torno a los impactos de la actividad turística en los modos de vida y dinámicas de desarrollo de las comunidades receptoras. El supuesto base es que este tipo de turismo podía convertirse en una fuente sustentable de ingresos para las comunidades con potencial turístico, a la vez que servir de estímulo a la revalorización cultural y la protección ecológica de sus entornos (Coraggio et al. 2001).

La primera definición de esta noción fue proporcionada por Murphy (1985). Desde entonces, ha existido un importante debate en torno a la naturaleza específica del turismo comunitario y su relación con otras modalidades turísticas alternativas. En general, se ha asumido que el turismo comunitario constituye una forma de organización de la actividad turística, la cual puede aplicarse a muy diversos productos: cultural, de naturaleza, pueblos indígenas, etc. (Ruiz Ballesteros y Solís Carrión 2007).

Aun así, son frecuentes las superposiciones entre esta noción y otros términos asociados como los de ecoturismo, etnoturismo y turismo étnico, revelando la debilidad de sus fronteras conceptuales. Por ejemplo, el World Wildlife Fund (WWF) maneja la categoría de “ecoturismo comunitario”, con la cual denotan “un tipo de ecoturismo en el que la comunidad local tiene un control sustancial de, y participa en, su desarrollo y manejo” (WWF 2001, 2). Tres factores serían responsables del carácter difuso de la noción: los diversos tipos de turismo, asociados a los productos turísticos; las diferentes modalidades de organización, con mayor o menor control comunitario; y las divergencias en torno a la propia conceptualización, simbólica o socioorganizativa, de comunidad (Ruiz Ballesteros et al. 2008).

En términos generales, el turismo comunitario puede ser definido como:

[...] una forma de gestión del turismo que aúna tres perspectivas fundamentales: una sensibilidad especial con el entorno natural y las particularidades culturales, la búsqueda de sostenibilidad integral (social y natural), y el control efectivo del negocio turístico por parte de las comunidades. (Ruiz Ballesteros y Solís Carrión 2007, 11)

En una clave similar, aunque introduciendo el carácter empresarial de las iniciativas, Maldonado concibe el turismo comunitario como:

[...] toda forma de organización empresarial sustentada en la propiedad y la autogestión de los recursos patrimoniales comunitarios, con arreglo a prácticas democráticas y solidarias en el trabajo y en la distribución de los beneficios generados por la prestación de servicios turísticos, con miras a fomentar encuentros interculturales de calidad con los visitantes. (Maldonado 2005, 5)

Los estudios sobre turismo comunitario se han expandido en paralelo a la proliferación de experiencias y prácticas. De este modo, el turismo comunitario se ha consolidado en tanto estrategia de desarrollo y objeto de investigación (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007). En general, las investigaciones han tendido a desarrollarse en el marco de los estudios del desarrollo local, la economía social y la organización popular, más que en el propio campo de los estudios turísticos (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007). A este respecto, Orgaz Agüera (2013) recopila estudios aplicados en países tan diversos como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá, Italia, Turquía, Suráfrica, Camboya, India, Japón y Australia. El debate ha sido amplio y profuso, al punto que Cabanillas (2016) registra hasta 25 definiciones diferentes del turismo comunitario, propuestas entre 1989 y 2014.

Por otro lado, la noción también ha sido promovida insistentemente desde organizaciones internacionales como la WTO, el WWF y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Orgaz Agüera 2013). En efecto, las primeras aproximaciones al concepto se produjeron en documentos oficiales de la WTO elaborados durante la década de los ochenta, aunque solo fue en 1997 cuando la organización emitió un informe en el que destacó la capacidad del turismo local para fortalecer el empleo, el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental (Cabanilla 2016). El Código Ético Mundial del Turismo, aprobado en 1999, destacó en su artículo 5 el derecho de las poblaciones y comunidades locales a asociar en las actividades turísticas y obtener beneficios equitativos de dicha participación (OMT 1999).

Por su parte, durante la década del 2000, bajo el impulso de la OIT, las declaraciones de Otavalo (2001) y San José (2003) desarrollaron con mayor énfasis la relevancia del turismo comunitario como alternativa de desarrollo sustentable. El conjunto de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la cooperación internacional involucradas en proyectos y programas de turismo comunitario se multiplicó también en este período: para colocar un ejemplo, en un estudio aplicado en Ecuador en 2004, se identificaron aportes a las iniciativas comunitarias por parte de 21 agentes diferentes (Cabanilla 2016). A nivel institucional, varios

países han incorporado esta actividad en sus agendas de desarrollo, entre los que destacan Argentina, Bolivia, Perú, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Cabanilla 2010).

Son atributos distintivos del turismo comunitario, por un lado, la dimensión humana de la aventura, en tanto encuentro entre personas de diversas culturas, y, por el otro, la preservación de la identidad étnica, a través de la valoración y transmisión del patrimonio cultural (Maldonado 2005). Las iniciativas de turismo comunitario han sido concebidas en función de tres objetivos: mejorar la calidad de vida, fortalecer el entorno medioambiental y afianzar la defensa de las minorías étnicas (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007).

Sus principios, alineados con la noción de desarrollo sustentable, serían cuatro. En primer lugar, la solidaridad social, referida a la cooperación intra e intercomunitaria y la distribución equitativa de los beneficios. En segundo lugar, la responsabilidad ambiental, concretada en el desarrollo de formas sostenibles de gestión de los recursos naturales y la biodiversidad, en el marco de la lucha por la defensa del territorio. En tercer lugar, la viabilidad económica, logrando la eficiencia en la gestión del uso y valoración de los recursos. Finalmente, en cuarto lugar, el enriquecimiento cultural se asocia a la organización de experiencias y encuentros interculturales valiosos entre visitantes y comunidades (Maldonado 2006).

El desarrollo de las experiencias concretas no ha sido, sin embargo, uniforme. Los resultados varían entre destinos consolidados, con un desempeño muy satisfactorio en las distintas dimensiones de la sustentabilidad, e iniciativas muy deficientes, de limitado alcance y escaso impacto. En general, la mayor parte de los emprendimientos se encuentran en una situación intermedia, en tanto “su nivel de desempeño empresarial y su grado de consolidación, si bien no son homogéneos, se puede afirmar que se encuentran en vías de consolidación” (García Muñoz 2006, 5).

Estas divergencias han animado el debate sobre los factores claves que explicarían el éxito de las iniciativas comunitarias. A través de un conjunto de estudios etnográficos de experiencias en Ecuador, Ruiz Ballesteros y Fedriani (2009) identificaron como determinantes cinco elementos interactuantes: las formas de organización comunitaria; la intervención externa en las comunidades; el modo y alcance de la apropiación de los recursos naturales y culturales

por parte de las comunidades; la inserción en el mercado, sin abandonar la lógica comunitaria; y la existencia de adecuados liderazgos comunitarios.

El argumento central es que “la solidez de las experiencias de turismo comunitario viene expresada por la intensidad que alcanzan los factores analizados, que potencian su efecto al articularse unos con otros, conformando un sistema” (Ruiz Ballesteros y Fedriani 2009, 450). Este planteamiento, como se intentará evidenciar más adelante, sugiere implícitamente la gobernanza como determinante del éxito, en tanto involucra variables referidas a las comunidades, el entorno institucional y el mercado, esto es, la interacción entre actores comunitarios, estatales y mercantiles. Esto se constata en los trabajos sobre la paralización o discontinuación de proyectos turísticos en diversos contextos, en los cuales se destaca como factor clave la falta de negociación con los actores locales, especialmente en lo referido a la propiedad de los espacios y patrimonios entre el gobierno central, las administraciones locales, los propietarios particulares y las propias comunidades (Lyll 2011).

El debate en torno al turismo comunitario, sin embargo, no se ha limitado a destacar las potencialidades y ventajas de la actividad. Algunos autores han advertido de sus riesgos y limitaciones. En ese sentido, Manyara, Jones y Botterill (2006) identifican la tensión entre las preocupaciones ambientales y las necesidades socioeconómicas de las comunidades, advirtiendo que el turismo comunitario entrañaría una “estrategia neocolonial” que privilegia las primeras sobre las segundas, consecuencia del control que sobre estas iniciativas ejercen ciertas ONG y otros entes externos. Por su parte, Blackstock (2005) cuestiona el real alcance del control comunitario y la eficacia de esta actividad para el desarrollo local. Para el caso ecuatoriano, Torre (2010) señala que, a pesar de existir una demanda limitada y una oferta muy homogénea, los intereses de actores diversos (comunidades, organismos internacionales) impulsan la multiplicación de iniciativas, muchas de ellas destinadas al fracaso. En ese sentido, la autora aboga por ser realistas y concentrar esfuerzos en la atracción de visitantes, clave para la continuidad de las experiencias.

2.4. Turismo comunitario en Ecuador: contexto de la política

Aunque la primera norma sectorial data de 1930, el turismo en Ecuador se desarrolló como actividad a partir de fines de los cincuenta. Un hito clave a este respecto fue la creación de una oficina de turismo adscrita a la Presidencia de la República, durante la administración de

Alberto Enríquez Gallo. Esta instancia luego se convertiría en la Corporación Ecuatoriana de Turismo (CETURIS), la Dirección Nacional de Turismo (DITURIS), nuevamente Corporación Ecuatoriana de Turismo (CETUR) y, finalmente, luego de varios desplazamientos entre carteras ministeriales, en el actual Ministerio de Turismo (Ministerio de Turismo 2007a).

De acuerdo con Prieto (2011), pueden distinguirse dos etapas o momentos en la evolución del turismo en el país. Entre las décadas de los cincuenta y ochenta, las políticas son orientadas al desarrollo del turismo internacional hacia destinos específicos (Galápagos y Otavalo, principalmente), bajo modalidades de operación empresarial privada. La participación del Estado se limita a la subvención de la infraestructura y la promoción turística, en función de una estrategia de diversificación productiva.

En el segundo momento, a partir de la década de 1980, se integran nuevos y diversos actores, entre los que destacan las ONG, las comunidades y los gobiernos locales, a la vez que se posiciona en agenda el desafío de la sustentabilidad, lo que estimula la introducción de nuevas modalidades de operación (turismo comunitario) y productos (ecoturismo). En esta fase, el turismo interno adquiere relevancia, se diversifican los destinos (se incluyen en primer plano Quito y la Amazonía) y el propio rol del Estado se replantea, avanzando en la conformación de alianzas público-privadas, la delegación de operaciones a entidades locales, la acreditación de servicios y la recopilación y difusión de información.

Es en este segundo momento que el turismo comunitario emerge como ámbito de acción. Las primeras experiencias surgieron en la década de los ochenta, impulsadas por el malestar generado entre algunas comunidades por el control de las operaciones por el sector privado y la captación de los ingresos generados por parte de las empresas operadoras (Cabanilla 2004). Estas iniciativas se enmarcaron también dentro de las luchas indígenas por afianzar sus culturas y participar en la vida nacional (Solís Carrión 2007). La relevancia de estos emprendimientos condujo a que Ecuador fuese considerado un país pionero en la práctica de esta modalidad turística (Ruiz Ballesteros y Solís Carrión 2007).

Aunque los registros de las iniciativas de turismo comunitario, como veremos, no han sido consolidados, una investigación realizada en 2004 determinó que, de las 69 experiencias

entonces identificadas, solo 6 habían surgido durante la década de los ochenta (Cabanilla 2004). Buena parte de los experimentos pioneros surgieron como parte de proyectos de cooperación entre las comunidades y ONG e instancias de la cooperación internacional, lo que evidencia la relevancia tanto de la iniciativa interna como del apoyo externo.

Diversos autores han identificado la existencia de varias etapas o fases en el desarrollo del turismo comunitario en Ecuador (Solis Carrión 2007, Cabanilla 2016). Para Cabanilla, el turismo comunitario ha atravesado tres momentos, caracterizados en función de la presencia y el rol jugado por los actores territoriales, nacionales y externos. En la fase “preoperativa”, desplegada entre los ochenta e inicios del siglo XXI, el turismo comunitario se desarrolla a la sombra del ecoturismo. Al carecer de un reconocimiento formal, muchos proyectos se adscriben a otros registros y figuras. Juegan un rol clave las organizaciones indígenas y campesinas que impulsan las iniciativas, mientras que diversos organismos estatales (Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, Ministerio de Ambiente, Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico) se involucran desde sus dominios sectoriales con las comunidades, aunque sin intervenir de manera integral en la gestión turística.

A finales de los noventa, tras la proliferación de iniciativas comunitarias producida en esa década, resultaba evidente la necesidad de una legislación especial que reconociera el estatuto diferenciado del turismo comunitario. La segunda fase, de institucionalización y fortalecimiento, se inició con la declaración de Otavalo de 2001 y se concluyó con la aprobación del primer reglamento para el registro de los CTC, en marzo de 2006. Esta etapa marca el inicio de una política en el subsector, e incluye, entre otros hitos, la aprobación de una nueva ley sectorial, el avance de la descentralización turística, la creación de estadísticas y la organización gremial de los actores comunitarios, a través de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE) (Solis Carrión 2007).

La FEPTCE fue creada a raíz del encuentro de Otavalo y reconocida formalmente por el Ministerio de Turismo en 2002. Reunió, inicialmente, a siete asociados. La cantidad de agentes internos (gubernamentales, académicos, no gubernamentales) y externos (no gubernamentales, multilaterales, de la cooperación internacional) involucrados en el turismo comunitario se multiplicó, a la vez que se iniciaron nuevos emprendimientos. En general, es

una etapa marcada por los conflictos entre los voceros de la FEPTCE y los responsables del Ministerio de Turismo. Por su parte, la instancia ministerial adquiere un rol central, impulsando la organización gremial, el reconocimiento legal y reglamentario del turismo comunitario y la ampliación y fortalecimiento de las experiencias comunitarias.

Finalmente, la tercera etapa, denominada de crecimiento y normalización, habría iniciado en 2006 y se extendería hasta la actualidad. En esta fase, el turismo comunitario es incluido en las estrategias y planes nacionales y sectoriales, a la vez que se crean y fortalecen varias redes de ámbito local, regional y nacional. La FEPTCE siguió jugando un rol clave, con una intervención protagónica en la discusión del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en Ecuador (PLANDETUR 2020), amparada en un convenio de cooperación con el Ministerio de Turismo. Sin embargo, desde 2010, se evidencia una nueva ruptura entre ambas entidades, etapa durante la cual ganan notoriedad otras redes. En la medida en que las organizaciones comunitarias se han dispersado, algunas integradas a la FEPTCE y otras no, esto ha afectado la capacidad de negociación e incidencia del sector comunitario.

Por otro lado, el Ministerio de Turismo adquirió mayor protagonismo, incorporando el turismo comunitario en varios de sus programas y proyectos, aunque desarticulados de las orientaciones marco del PLANDETUR. Sin embargo, también se registraron intervenciones de otras instancias estatales (Ministerio de Ambiente, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, Ministerio de Inclusión Económica y Social), sin que existiera coordinación con el ente rector, generando duplicidad de esfuerzos. De igual modo, la incidencia de agentes externos disminuyó notablemente durante esta etapa.

En general, el turismo comunitario ha vivido una dinámica expansiva pero irregular. Si en 2004 se identificaban 69 experiencias, a 2016 se contabilizaban 231 emprendimientos, de los cuales, sin embargo, solo 99 permanecían activos (Cabanilla 2016). Esto revela la desigualdad en el desarrollo de esta práctica, muchas veces animada por el voluntarismo pero sin soporte en estudios de viabilidad (Torre 2010). Este panorama desigual es evidenciado por Ruiz Ballesteros y Fedriani (2009) en su compilación de nueve casos, distribuidos entre las diferentes regiones naturales del país. Estos autores clasifican las experiencias en tres niveles: consolidadas (Agua Blanca, Salinas, Machacuyacu); con potencialidad de desarrollo

(Lagunas, Tunibamba, Huertas); y de desarrollo incierto (Salango, Caguampamba, Biocorredor).

La investigación en este campo ha estado principalmente dominada por trabajos etnográficos de carácter sociológico. Aunque existe una importante literatura en la materia, buena parte de ella ha estado orientada a analizar las dinámicas de organización y coordinación dentro de las comunidades. Estos trabajos han permitido identificar los factores claves del éxito de los emprendimientos (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007; Ruiz Ballesteros y Fedriani 2009), discutiendo también cómo la presencia de varias lógicas divergentes en torno a los propósitos del turismo, al ser mal gestionadas, tienden a crear conflictos y desconfianza entre los actores vinculados al turismo comunitario y, de esa manera, afectar su desempeño (Lyall 2011).

Un argumento muy similar ha sido aplicado en el estudio de los impactos del turismo comunitario sobre las condiciones de vida de las comunidades (Falconí y Ponce 2011). En efecto, se plantea que la adecuada articulación entre lógicas “premodernas”, propias de la comunidad, y “modernas”, derivadas de la inserción en la actividad turística, es crucial para potenciar el proyecto, fortalecer la organización comunitaria, mejorar las capacidades de la población local y alcanzar mayores avances en las condiciones de vida.

Estos trabajos sobre casos específicos han sido complementados por otros que han colocado el énfasis en el contexto institucional. En particular, las contradicciones entre los objetivos y las acciones gubernamentales a nivel nacional (Roux 2013), la dispersión de los programas de apoyo (García Palacios 2016), y la inconsistencia entre las normas y reglamentaciones estatales y las realidades comunitarias (Garrido, Villacís y Cabanilla 2016), han conducido a identificar una “crisis” en el turismo comunitario en el país, evidenciada en el gran número de experiencias suspendidas, revertidas o en un estado crítico (Torre 2010).

La evolución del turismo comunitario revela dos aspectos que se consideran determinantes a los efectos de esta investigación. En primer lugar, la práctica ha antecedido a la norma, de modo que su reconocimiento formal se ha superpuesto a unas dinámicas ya establecidas a nivel territorial, construidas periféricamente en torno a la búsqueda de alternativas de desarrollo comunitario, social, ambiental y culturalmente adecuadas (Estrella Durán 2007).

En segundo lugar, en torno al turismo comunitario se han vinculado progresivamente actores diversos, portadores de lógicas, intereses y visiones divergentes. Esta diversidad se revela en las tensiones abiertas entre los actores comunitarios y el sector privado, y entre los primeros y el Estado. En cuanto a la primera, se ha disputado el tipo de estatuto ofrecido al turismo comunitario, referido a la existencia de un tratamiento diferenciado y preferencial frente a los actores empresariales convencionales, así como al grado y tipo de participación permitido a las empresas en la explotación de esta actividad. En el segundo eje, ha suscitado diferencias el alcance y contenido de la intervención estatal y su armonización con la protección de la autonomía comunitaria (García Palacios 2016). Son dinámicas cuya comprensión resulta fundamental a efectos de esta investigación.

2.5. La política de turismo comunitario en Ecuador: un análisis de sus instrumentos

Si bien en Ecuador la intervención estatal en el turismo se remonta a mediados del siglo XX, su incidencia sobre el ámbito específico del turismo comunitario es mucho más reciente y se inaugura a inicios del siglo XXI. En efecto, los factores detonantes del ingreso en agenda del turismo comunitario se relacionan con la proliferación de emprendimientos comunitarios, la conformación de una identidad propia, diferenciada del ecoturismo, y la presión que esto supuso a favor de su reconocimiento institucional diferenciado (Estrella Durán 2007; Cabanilla 2016).

La constitución de la política se vio también favorecida por un marco político e institucional en el que el turismo se consolidó como ámbito de acción pública. En efecto, en abril de 2000, mediante decreto presidencial, se individualizó nueva y hasta ahora definitivamente la cartera de turismo, separándola de ambiente (Decreto Ejecutivo 259, Registro Oficial 51 del 5 de abril de 2000). Un año después, en abril de 2001, el turismo fue declarado “política prioritaria del Estado” (Decreto Ejecutivo 1424, Registro Oficial 309 del 19 de abril de 2001).

El proceso se inició con la realización de un inventario de experiencias, proyecto que fue financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). En esta primera base de datos se reflejó la magnitud que había adquirido la actividad en el país, lo que incidió a favor del establecimiento de una regulación acorde (García Palacios 2016). Espacios de encuentro como el Foro Nacional sobre la Participación Comunitaria en el Ecoturismo, desarrollado a finales de los noventa, y el Encuentro Técnico Internacional sobre Gestión del Turismo

Sostenible y Competitivo, realizado en Otavalo en septiembre de 2001, contribuyeron a posicionar la necesidad de una legislación especial (Cabanilla 2016).

La presión a favor de la regulación no provenía solo del ámbito comunitario sino también del sector privado, bajo la denuncia de que este tipo de turismo desregulado constituía una competencia “desleal” (Ruiz Ballesteros et al. 2008). Aun así, el primer instrumento elaborado, el Reglamento de Ecoturismo y Sostenibilidad, no alcanzó a romper la asociación convencional entre ecoturismo y turismo comunitario (Decreto Ejecutivo 2686, Registro Oficial 589 del 4 de junio de 2002). Estas disposiciones fueron incorporadas luego en el Reglamento General de Actividades Turísticas (Decreto Ejecutivo 3400, Registro Oficial 726 del 17 de diciembre de 2002), que antecedió por unos días a la nueva Ley de Turismo (Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de diciembre de 2002).

Esta ley, objeto de amplio debate y participación, especialmente del sector privado, reconoció por primera vez de manera diferenciada la actividad turística comunitaria, lo que marcó la definitiva consolidación del turismo comunitario como subsector de política. En el nuevo reglamento general (Decreto Ejecutivo 1186, Registro Oficial 244 del 5 de enero de 2004) se excluyeron menciones al turismo comunitario, bajo el argumento de que se promulgaría una norma específica para la materia. Este reglamento, emitido en su primera versión en 2006, se constituyó en la pieza central de la política de turismo comunitario.

A efectos de caracterizar la política, en esta investigación se ha adoptado la taxonomía NATO de Hood, útil para identificar y clasificar los distintos instrumentos que se combinan en una política, así como analizar su consistencia entre sí y su congruencia con los objetivos. En ese sentido, en lo que sigue se desarrollarán los instrumentos por cada tipo de recurso, intentando realizar una descripción coherente del proceso de diseño de la política. En la medida en que existen instrumentos generales de la política de turismo que también son aplicados en la política específica de turismo comunitario, en tanto este es un subsector de aquel, se intentará evidenciar el alcance en cada caso.

2.5.1. Instrumentos de nodalidad

La nodalidad hace referencia a la captura y difusión de información. En Ecuador, la producción y gestión de información sobre el turismo se encuentra bajo responsabilidad del Ministerio de Turismo, entidad responsable de la base de datos “Turismo en Cifras” (Ministerio de Turismo 2016), principal fuente de información sectorial. Este servicio está dirigido a los actores del sector y busca proveer información general sobre la evolución de la actividad y datos específicos que puedan ser útiles para el diseño de estrategias y proyectos.²

Este servicio sustituye al previo Sistema Integral de Información Turística (SIIT), actualmente inaccesible. El nuevo portal incluye cuatro secciones: análisis económico, segmento que incluye la información de la cuenta satélite de turismo; inteligencia de mercados, que abarca información básica sobre la demanda interna e internacional; investigación de la oferta, como inventario de los establecimientos turísticos del país; y boletines estadísticos, con información resumida por períodos mensuales, trimestrales o anuales.

Referido específicamente al turismo comunitario, en la sección Servicios-Registro de Actividades Turísticas, se despliega información sobre los requisitos, procedimientos y formatos para realizar el registro de CTC, junto a los datos de contacto del responsable del trámite en la Unidad de Registro y Control. Sin embargo, en la sección de Turismo Solidario, en la que se recogen datos de un conjunto de operadores turísticos, no se provee información diferenciada sobre los CTC. Por otro lado, el portal dirige al Sistema de Información Estratégica para el Turismo del Ecuador (SIETE), en el cual pueden registrarse establecimientos, intermediarios y operadores, y guías turísticos. Sin embargo, no existe una categoría especial para la inscripción de CTC.

Un instrumento fundamental de la política, con atributos de autoridad y nodalidad, es el registro de CTC, establecido en el reglamento respectivo. Este instrumento, sin embargo, ha sido muy limitado para ofrecer datos fiables sobre el ámbito del turismo comunitario, debido al hecho de que buena parte de los emprendimientos no han sido registrados como CTC. A este respecto, en su investigación con corte a 2014, Cabanilla (2016) concluyó que, de los 99

² “Turismo en Cifras, el nuevo servicio del Mintur”, *Ministerio de Turismo*, 23 de abril de 2015, <http://www.turismo.gob.ec/turismo-en-cifras-el-nuevo-servicio-del-mintur/>

proyectos en actividad, solo un 8,08% manifestaron estar registrados en el Ministerio de Turismo. En efecto, el Ministerio manejaba entonces una base de solo 20 CTC registrados. En entrevista realizada en abril de 2017 a un funcionario ministerial, se determinó que dicha base contaba entonces con solo 32 centros registrados (entrevista a Xavier Chicaiza, especialista de Productos y Destinos del Ministerio de Turismo, Quito, abril 2017).

El problema, como se analizará más adelante, tiene que ver con las dificultades que enfrentan las comunidades para realizar el registro y, consecuentemente, la tendencia a inscribir los emprendimientos bajo categorías convencionales (como establecimientos turísticos de alojamiento, alimentos y bebidas, etc., confundiendo la modalidad de operación con la actividad) o mantener la operación en la informalidad (Cabanilla 2016).

Otra fuente de información acerca de la oferta de turismo comunitario es la provista por la FETPCE, entidad que lleva el registro de sus afiliados y realiza estimaciones sobre el total de experiencias. Estos datos tienden a ser más fiables, pero carecen de verificación oficial. Por ejemplo, para 2007, el gremio contaba con más de 60 emprendimientos asociados, aunque reconocía la existencia de solo 30 CTC (Vinueza y Yucta 2007). Más recientemente, en 2013, la FEPTCE estimó la existencia de 158 operaciones, responsables por un total aproximado de 56 800 visitantes (Roux 2013).

Por otro lado, otras entidades públicas mantienen bases de datos que contienen información de interés sobre el turismo comunitario. Este es el caso del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Servicio de Rentas Internas (SRI) y la Secretaría de Gestión de la Política. Esta última, esta última institución, a través de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, administra el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS), en el que deben registrarse las comunidades y organizaciones comunitarias, y que ofrece un directorio de acceso abierto.

El problema de información se extiende también a la demanda. De acuerdo con encuestas aplicadas a mediados de 2010, entre los motivos de viaje de los turistas internacionales se determinó que el turismo comunitario es el principal motivo del 0,23% de los visitantes (Ministerio de Turismo 2011a). Sin embargo, es presumible que este dato esté subvalorado,

en tanto en las opciones se confunde este modo de gestión con productos específicos (ecoturismo, turismo cultural) con los cuales normalmente se combina.

La carencia de datos oficiales sistemáticos sobre el turismo comunitario constituye una debilidad importante de la política, la cual ha sido parcialmente paliada a través de investigaciones desarrolladas por organismos internacionales e instituciones académicas. En este sentido, destacan los trabajos de investigación y consultoría desarrollados por organismos como la OEA, antes como Tourism & Leisure Europraxis Consulting, instituciones académicas como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y la Universidad de Especialidades Turísticas, e investigadores individuales como Enrique Cabanilla, Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solís.

Finalmente, en cuanto a campañas publicitarias, el Ministerio de Turismo ha manejado las marcas *All You Need is Ecuador* y *Feel Again* para posicionar el destino nacional, enmarcado como un destino natural, altamente biodiverso y culturalmente muy rico.³ Aunque estas campañas no han enfocado específicamente el turismo comunitario, su proyección hacia mercados consolidados de Norteamérica y Europa implica su llegada a segmentos del público con particular interés en experiencias propias del turismo comunitario.

2.5.2. Instrumentos de autoridad

Los instrumentos de autoridad incluyen las normas jurídicas e instrumentos de planificación que direccionan la acción pública en función de determinados objetivos. En el subsector del turismo comunitario, y debido al modo de gobernanza dominante, estos instrumentos son los más relevantes.

En cuanto a las normas jurídicas, la Ley de Turismo de 2002 inauguró la regulación específica del turismo comunitario, dándole un rango equiparable aunque diferenciado y no exclusivo frente a la industria turística convencional. En esta norma, el turismo es definido como “el ejercicio de todas las actividades asociadas con el desplazamiento de personas hacia lugares distintos al de su residencia habitual; sin ánimo de radicarse permanentemente en ellos” (art. 2). El turismo comunitario es contemplado como principio de la actividad turística, en tanto

³ “‘All you need is Ecuador’ es la campaña que está en el mundo”, *Ministerio de Turismo*, 02 de abril de 2014, <http://www.turismo.gob.ec/all-you-need-is-ecuador-es-la-campana-que-estara-en-el-mundo/>

derecho de las comunidades indígenas, campesinas, montubias y afroecuatorianas, a partir de su cultura y tradiciones, y protegiendo su ecosistema, de prestar servicios turísticos (art. 3).

Por otro lado, entre los objetivos de la política estatal destaca el de “reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión”, siendo deber del Estado fomentarla y promocionarla (art. 4).

Cuando las comunidades locales organizadas y capacitadas deseen prestar servicios turísticos, recibirán del Ministerio de Turismo o sus delegados, en igualdad de condiciones, todas las facilidades necesarias para el desarrollo de estas actividades, las que no tendrán exclusividad de operación en el lugar en el que presten sus servicios y se sujetarán a lo dispuesto en ésta Ley y a los reglamentos respectivos. (Ley de Turismo 2002, art. 12)

En términos operativos, el ministro de Turismo recibe como atribución la de “promover y fomentar [...] la ejecución de proyectos, programas y prestación de servicios complementarios con organizaciones, entidades e instituciones públicas y privadas, incluyendo comunidades indígenas y campesinas en sus respectivas localidades” (art. 15).

Para ejercer actividades turísticas (de alojamiento, alimentos y bebidas, transporte, operación, intermediación y otras recreativas), la ley establece la obligatoriedad de obtener el registro de turismo y la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF) (art. 8). En cuanto a la dimensión institucional, se reconoce la participación de un representante de la FEPTCE en el Consejo Consultivo de Turismo (art. 14), principal órgano asesor de la política turística nacional (art. 13). Esta disposición correspondió al reconocimiento institucional de la FEPTCE, obtenido mediante acuerdo ministerial (Acuerdo 2002-0059, Registro Oficial 23 del 11 de septiembre de 2002)

La ley remite a la observación del Código Ético Mundial de Turismo para los aspectos no contemplados en su articulado (art. 54). Este documento, al contener principios y disposiciones generales, no desarrolla especificaciones adicionales, aunque reconoce, en su artículo 5, el derecho de las poblaciones y comunidades locales a asociarse, participar en la gestión turística y obtener de ella beneficios equitativos.

La operacionalización de estas normas solo ocurrió en 2006, tras un largo período marcado por la inestabilidad política y los desencuentros entre el Ministerio de Turismo y la FEPTCE (García Palacios 2016). Tras la firma de un convenio interinstitucional, se estableció como prioridad conjunta la formulación de un reglamento especial para los CTC. El Reglamento de CTC (Acuerdo 2006-0014, Registro Oficial 316 del 19 de julio de 2006) tuvo un contenido escueto y general, limitado a establecer los requisitos para el registro ante el Ministerio de Turismo.

La actividad turística comunitaria fue definida de manera genérica como la ejercida por comunidades legalmente organizadas y capacitadas (art. 1). Los requisitos que debían acompañar la solicitud eran: el documento que acredite la personalidad jurídica, el nombramiento del representante legal, el acta de la asamblea general que autoriza a dicho representante a realizar el trámite, los documentos que demuestren la capacitación o formación profesional de quienes serían responsables de los servicios, y el pago de 80 dólares (art. 2). Este registro podría realizarse en las oficinas regionales o nacionales del Ministerio, y su obtención, junto al pago del valor correspondiente, serían los únicos requisitos para la expedición de la LUAF (art. 4).

A pesar de su generalidad, la FEPTCE rechazó el documento, alegando que no correspondía a la situación real de las comunidades (Cabanilla 2016). Una nueva versión del instrumento fue sancionada en 2008 (Acuerdo 2007-0130, Registro Oficial 266 del 6 de febrero de 2008), en el marco del proceso de cambios institucionales impulsado por la “Revolución Ciudadana”. El nuevo reglamento incluyó una definición más detallada de la actividad turística comunitaria, precisando que la misma podría ser desarrollada por “comunidades legalmente organizadas y capacitadas” en torno a los “servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, transportación turística, operación, intermediación, agenciamiento, organización de eventos, congresos y convenciones” (art. 1).

En esta norma es más explícita la obligatoriedad de que las comunidades se constituyan en personas jurídicas. Además, se amplían los recaudos necesarios, al incluir: el Registro Único de Contribuyentes (RUC), cuya actividad principal sea la prestación de servicios turísticos comunitarios; la determinación de los servicios turísticos a prestar y la zona geográfica de operación; un informe técnico que justifique el carácter de “comunitario”, expedido bien por

la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, bien por la FEPTCE.

Al incorporar una nueva instancia de control previo y fortalecer los requerimientos jurídico-administrativos, esta reforma elevó el umbral para el registro. Sin embargo, el objeto de regulación se mantiene centrado en el carácter comunitario de las iniciativas, en una lógica de protección de este ámbito frente a la posible penetración por parte de agentes del sector privado. Esto cambia con la emisión del Instructivo para el Registro de los CTC (Acuerdo 24, Registro Oficial 565 del 7 de abril de 2009). Este instrumento modifica la definición de la actividad turística comunitaria, limitándola a los servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, y restringiendo su ejercicio a las comunidades “legalmente acreditadas” (art. 1). Esto implica que solo los emprendimientos registrados practicarían formalmente el turismo comunitario y que el CTC estaría limitado a ofrecer los servicios más tradicionales.

Por otro lado, argumentando la necesidad de “elevar los estándares en la prestación de los servicios turísticos en los centros de turismo comunitario”, la norma fija un conjunto de parámetros detallados cuyo cumplimiento sería necesario para obtener el registro. Estos estándares se refieren a aspectos fundamentalmente de infraestructura y equipamiento (instalaciones, señalización, áreas comunes, ambientación, decoración, mobiliario, etc.), servicios (alojamiento, alimentos y bebidas, transporte, guianza, servicios complementarios, etc.) y gestión (oferta cultural, información, seguridad e higiene, etc.). En los requisitos, además, se obliga al pago no solo del valor del registro sino del impuesto del uno por mil de los activos fijos.

Para operativizar estas exigencias, se establece normas para el proceso de registro, detallando la siguiente ruta: presentación de la documentación; visita de inspección por parte del funcionario ministerial; elaboración de un informe de evaluación; en caso de ser favorable, registro y otorgamiento del número secuencial; pago y entrega del certificado; solicitud de la LUAF. No hay detalles sobre el escenario en el que el informe sea negativo ni procedimientos para subsanar tal situación, lo que sugiere que se requeriría el reinicio del proceso.

La ampliación del control estatal (de la categoría de lo comunitario a la calidad convencional del servicio) se ratificó por medio de una nueva reforma del reglamento, emitida en 2010

(Acuerdo 16, Registro Oficial 154 del 19 de marzo de 2010). Esta norma apunta en direcciones opuestas. Por un lado, incorpora una definición avanzada de turismo comunitario, concebido como:

[...] un modelo de gestión en el que la comunidad local aprovecha el patrimonio natural y/o cultural de la región en la que se asienta para desarrollar y ofrecer un servicio turístico caracterizado por la activa participación comunitaria en la planificación y ejecución de acciones conducentes a potencial el desarrollo sostenible de la población mediante la reinversión de los beneficios derivados de la actividad turística. (Considerando 7).

En este sentido, se ordena que la gestión de los CTC se desarrolle en el marco de la organización comunitaria y promueva el desarrollo local, la revalorización de las tradiciones e identidad y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades. Del mismo modo, vuelve a ampliar el ámbito de acción del turismo comunitario, incluyendo los diversos tipos de servicios turísticos reconocidos por ley (art. 2). Para proteger más claramente la actividad, el artículo 16 prohíbe taxativamente el uso del calificativo de “turismo comunitario” por parte de servicios privados.

También en función de afianzar la centralidad del CTC, se advierte que los establecimientos particulares que operen en su área deberán someterse a las normas comunitarias (art. 5). Se reconoce el derecho de las comunidades a comercializar sus servicios (art. 7) y se explicita el deber del Ministerio de Turismo de promover y fomentar el desarrollo de los CTC (art. 6), lo que contrasta con el rol previo de inspector y registrador.

Por otro lado, la norma precisa que las actividades del CTC solo podrán desarrollarse “entro de los límites de la jurisdicción territorial de la comunidad” (art. 2). En los requisitos, se precisa que las constancias de capacitación de los responsables de los servicios deben acreditar al menos 40 horas, mientras que la certificación del carácter comunitario ahora solo podrá ser tramitada ante la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y no ya ante la FEPTCE (art. 8). Se mantiene el procedimiento de inspección, a partir del cual se llena la Hoja de Planta Turística, a la cual se adjunta un informe técnico. Se mantiene la obligación de cancelar el valor del registro más el uno por mil. Además, se precisa que, para el control de la actividad, podrán establecerse sanciones como las estipuladas en el artículo 52 de la Ley de Turismo (art. 21).

Esta norma incluye además disposiciones sobre capacitación (capítulo 4) y patrimonio (capítulo 5). En cuanto al primer ámbito, se ordena al Ministerio de Turismo promover la capacitación “de quienes ejercen legalmente la actividad turística” (art. 13). Por su parte, en el ámbito patrimonial, se atribuye a las comunidades el derecho de crear sus propios reglamentos de uso y manejo del territorio (art. 17), así como mantener el uso exclusivo sobre los recursos naturales que hayan sido transformados en atractivos turísticos y que se encuentren en su territorio, bajo propiedad o posesión ancestral (art. 18).

Esta revisión detallada de la normatividad se justifica por su relevancia en el desempeño de la política. En efecto, el reglamento se constituyó desde su promulgación en el instrumento clave de la política, en tanto expresa las distintas perspectivas y lógicas que interactúan en torno a ella y su impacto es determinante en la implementación de la misma. En ese sentido, el reglamento aparece como un instrumento de bloqueo, que condiciona y limita el alcance de los demás instrumentos y erosiona la capacidad de lograr el objetivo de la expansión del turismo comunitario.

Esta evolución del instrumento ha seguido una lógica propia, contradictoria con los cambios supuestos por la nueva Constitución de 2008 (Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008). El nuevo texto constitucional introdujo cambios fundamentales en la concepción del Estado, la economía y la organización social.

En primer lugar, se propugnó un nuevo “régimen de desarrollo”, orientado a garantizar el Buen Vivir de manera integral (art. 275), y entre cuyos objetivos se incluye la recuperación y conservación de la naturaleza y la protección y promoción de la diversidad cultural (art. 276). En línea con esto, se definió el sistema económico como “social y solidario [...] [que] propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza” (art. 283). En este sistema, se reconoce la organización económica popular y solidaria, en la cual se integran los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. El Estado asume como responsabilidad promover “las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población [desincentivando] aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza” (art. 319). Aunque sin hacer mención explícita al turismo ni, específicamente, al turismo comunitario, estos planteamientos conforman un marco normativo y programático favorable a su desarrollo.

En segundo lugar, la Constitución dio centralidad al Estado como agente rector del desarrollo nacional y garante de los derechos fundamentales, en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la sociedad (art. 3). En particular, el artículo 85 determinó que las políticas y los servicios públicos deben orientarse a “hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos”, para lo cual debe asegurarse la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en su formulación, ejecución, evaluación y control. La participación se configura así en un derecho individual y colectivo, cuyo ejercicio puede realizarse a través de formas democráticas representativas, directas o comunitarias (art. 95)

Finalmente, el nuevo marco constitucional avanzó en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. El artículo 57 contempla un largo listado de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, entre los que destaca el desarrollo libre de su identidad y formas de organización social; la conservación de sus propias formas de convivencia y ejercicio de la autoridad; la constitución de organizaciones representativas; la participación en la definición de las políticas que les conciernen, así como en la definición de sus prioridades en los planes y proyectos estatales; y la consulta previa a la adopción de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos. Las garantías alcanzan al derecho de formar circunscripciones territoriales propias, con las competencias de los gobiernos seccionales correspondientes (art. 257).

Este marco se tradujo en orientaciones generales establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, instrumentos de observancia obligatoria para el sector público (art. 280). En el primer Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) (2009-2013), se planteó la reestructuración del Estado en función de la construcción de una democracia plural, plurinacional e intercultural y de la garantía de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y nacionalidades.

El turismo comunitario fue posicionado como un asunto fundamental, posicionado a nivel de estrategias, objetivos y políticas. La estrategia 10, denominada “sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario”, contempló el impulso de esta actividad como un eje fundamental en la transición del modelo extractivista a uno de aprovechamiento moderado sostenible. En ese sentido, reconoció la necesidad de “desarrollar capacidades, como la formación profesional [...], educación formal,

infraestructura, inversión en los planes de manejo de los espacios naturales, generación de información de las oportunidades turísticas [...] dotar de sistemas de seguridad y accesibilidad a dichos espacios”, todo en función de la óptica comunitaria (SENPLADES 2009, 125).

El turismo comunitario es así concebido como un “servicio especializado”, que asegura el aprovechamiento sustentable de las ventajas del país y una distribución justa de ingresos. En cuanto a los lineamientos, este subsector aparece ligado a dos objetivos nacionales. En el objetivo 8, relacionado con la identidad nacional, la interculturalidad y la plurinacionalidad, se contemplan lineamientos dirigidos a incluir a las comunidades en los procesos de formulación de políticas afines; reconocer y proteger sus conocimientos, saberes y prácticas culturales; e incorporar su participación en la gestión del patrimonio cultural y natural. Por su parte, para el objetivo 11, referido al sistema económico social, solidario y sostenible, se plantea lograr la diversificación productiva a través del fomento del turismo comunitario y de escala local.

El segundo PNBV (2013-2017) evidenció un giro en el tratamiento privilegiado del turismo comunitario, al diluirse en nuevas categorías turísticas. En ese sentido, en el objetivo 7, relativo a los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental, en referencia a la Iniciativa Yasuní ITT, se propone para dicha zona promover el “turismo consciente y sustentable”. Para impulsar la transformación de la matriz productiva (Objetivo 10), se plantea posicionar el turismo consciente, ético, responsable, sostenible e incluyente (SENPLADES 2013).

Por otro lado, el turismo aparece también ligado a la oferta de exportación del país y la dinamización del patrimonio cultural. La única mención programática explícita al turismo comunitario aparece en el objetivo 8 (sistema económico social y solidario), política 8.9. (relaciones del Estado con el sector popular y solidario), en cuyo marco se ofrece como lineamiento estratégico el “fomentar el turismo comunitario y el turismo social” (SENPLADES 2013, 268). La meta nacional establecida evidencia el sesgo a favor del turismo de masas: aumentar a 64% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales.

Las diferencias entre ambos planes son importantes en tanto sugieren un replanteamiento del turismo comunitario, de un mecanismo central para el desarrollo comunitario y la revalorización del patrimonio cultural y natural, bajo los principios del Buen Vivir, la plurinacionalidad y los derechos de la naturaleza, a un instrumento periférico y secundario (un elemento de segundo orden en la oferta turística) en el marco de la estrategia económica de cambio de la matriz productiva. La pregunta que se abre es si estos cambios son observables también en el nivel de la planificación sectorial.

El primer instrumento de planificación formulado en materia de turismo comunitario fue la Estrategia Nacional de Turismo Comunitario, elaborada por la FEPTCE y aprobada en 2004, pero cuya implementación no se concretó debido a la inestabilidad político-institucional del período (Ministerio de Turismo 2007a). Las orientaciones plasmadas fueron entonces introducidas a la discusión sobre el PLANDETUR 2020, cuya formulación concitó un proceso participativo amplio durante el 2007. Este proceso fue dirigido a través de una consultoría internacional e involucró un arduo proceso de consultas gremiales y territoriales en el que tuvo gran protagonismo la FEPTCE.

La noción central del plan es la de turismo sostenible, concebida como un instrumento para el desarrollo integral del país. La misión del plan es integrar, ordenar y orientar la gestión competitiva del desarrollo turístico. Entre sus ocho objetivos generales, destaca la coordinación de esfuerzos entre actores públicos, privados y comunitarios; el desarrollo de un sistema eficaz de gobernanza turística; la generación de una oferta sostenible, basada en la potenciación de los recursos humanos, naturales y culturales; y la dinamización de la demanda tanto interna como internacional.

En las políticas se explicita como prioridades la conservación del patrimonio, la protección de los territorios, y la optimización del aporte al desarrollo productivo, social y ambiental y a la calidad de vida de los residentes en los destinos. Las estrategias evidencian la integralidad de la concepción turística, abarcando componentes diversos como la institucionalidad, la infraestructura, la innovación, la promoción y mercadeo, la información, la capacitación y el financiamiento. Las metas generales, sin embargo, se limitan al componente económico-cuantitativo: visitantes internacionales, ingresos de divisas, gastos por visitantes y turismo interno.

En lo específicamente referido al turismo comunitario, este es contemplado como una de las nueve líneas de productos turísticos del país. El inventario incluye 30 experiencias, distribuidas en trece provincias del país. A nivel programático, el turismo comunitario aparece como un componente central de dos programas y es mencionado también en otros cinco programas (tabla 2.1). El programa más importante, denominado “desarrollo y fortalecimiento del turismo comunitario para el turismo de Ecuador”, se orienta por varios objetivos principales: promover y fortalecer las iniciativas de turismo comunitario desde una perspectiva integral sustentable y sostenible con identidad; fortalecer las prácticas del bien vivir comunitario como valor turístico; reforzar las capacidades de gestión y operación; y fortalecer las condiciones de desarrollo y promoción turística. Esto revela la doble óptica de la intervención, tanto se busca incentivar nuevos emprendimientos a la vez que consolidar los ya existentes.

La integralidad del enfoque se evidencia en los proyectos y sus metas, con los cuales se alinean las intervenciones propuestas en otros programas. En este programa estratégico, se incluyen acciones para la dotación de servicios básicos, la gestión territorial, el fortalecimiento de la identidad cultural, el impulso a la certificación de prácticas ancestrales, la consolidación organizativa, el desarrollo del marco legal, la capacitación profesional y técnica, el acceso a financiamiento y la mejora de la comercialización. Cada acción presenta además sus metas con horizonte a 2020. El financiamiento asignado hasta dicho año es de 15.347.000 dólares, equivalentes al 7,8% del total previsto en el plan.

A pesar del tratamiento diferenciado e integral que se le concede al turismo comunitario en el PLANDETUR, las divergencias y desencuentros entre las autoridades ministeriales y los representantes gremiales condujeron a que su implementación fuese irregular y no se elaboraran informes de seguimiento y resultados (Cabanilla 2016). Desde entonces, las intervenciones en torno al turismo comunitario se han desarrollado desde programas y proyectos específicos, referidos a componentes de la actividad turística convencional, sin la existencia de una perspectiva integral. Esto resultó aún más notorio con la restricción del alcance del PLANDETUR en 2011 (nucleado en torno a solo cinco objetivos específicos, ninguno con referencia explícita al turismo comunitario) y su finalización anticipada en 2014 (Ministerio de Turismo 2011b).

Tabla 2.1. Programas del PLANDETUR con referencias adicionales al turismo comunitario

Programa	Proyecto	Eje
Organización y fortalecimiento institucional del sector turístico en Ecuador	Fortalecimiento a los sectores privado y comunitario del turismo ecuatoriano.	Organización gremial
Desarrollo de destinos turísticos	Integración de los sitios de patrimonio cultural de y los CTC a los destinos turísticos regionales	Integración de la oferta
	Consolidación de la cadena de valor para el turismo sostenible	Mejora de imagen y cualificación de la oferta
Infraestructura turística	Plan de dotación de servicios básicos en la Red Nacional de Conectividad y Destinos Turísticos	Desarrollo de infraestructura
De turismo de naturaleza y comunitario (proyecto piloto en zona sur: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe)	Estudios de factibilidad, formulación y ejecución de proyecto piloto	Varios
Innovación de productos turísticos	Innovación de productos turísticos	Innovación
Fondo de desarrollo turístico sostenible	Gestión de fondos para iniciativas comunitarias de turismo sostenible	Financiamiento

Fuente: adaptado de PLANDETUR 2007b.

En el ámbito específico del turismo comunitario, solo se identifica el programa “Consolida Turismo Comunitario”, diseñado y aplicado en 2008 (Ministerio de Turismo 2008). Con el objetivo de mejorar el producto turístico comunitario, abarcó cuatro componentes: capacitación, financiamiento, asistencia técnica y promoción de emprendimientos. Aunque manteniendo esta perspectiva integral, el programa no gozó de continuidad y su impacto en general fue pobre (Cabanilla 2016).

Las nuevas orientaciones del Ministerio de Turismo se consolidaron en torno a la noción de “turismo consciente” (Roux 2013). En el marco del distanciamiento con la FEPTCE y el propio desplazamiento evidenciado en el PNBV (2013-2017), el turismo comunitario se degradó en la estrategia institucional, pasando a constituir un elemento de los nuevos planes y programas en materia de promoción, capacitación y calidad. Además, bajo las orientaciones del reglamento de CTC, las intervenciones tendieron a restringirse a las experiencias comunitarias legalmente registradas y reconocidas.

En el Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador (2010-2014), el turismo comunitario se ubicó en una segunda categoría, como producto de consolidación. Aunque su desarrollo y promoción se plantea como estratégica y su explotación se cataloga como una oportunidad, se le asigna solo un 9% del presupuesto previsto. La incorporación de los actores comunitarios se contempla en algunos proyectos, especialmente el de sensibilización y formación. El objetivo establecido era que el turismo comunitario fuese responsable del 10% de la llegada de turistas internacionales para 2014 (Ministerio de Turismo 2009).

En el Programa Nacional de Capacitación Turística, lanzado en 2009, se incluye el turismo comunitario como componente. Sin embargo, su intervención en materia de formación en competencias laborales y profesionalización, con contenidos en áreas diversas como administración, organización comunitaria, cocina y hospitalidad, se limita a las personas que trabajen en CTC ya registrados en el Ministerio de Turismo (Cevallos 2013). Esto, evidentemente, no solo contradice el objetivo de difundir el turismo comunitario como alternativa de desarrollo sostenible sino que es incoherente con la exigencia de capacitación que deben mostrar los emprendedores comunitarios al momento de solicitar su registro.

Esta tendencia a degradar y reducir las intervenciones en turismo comunitario se profundiza en el instrumento más reciente, el Programa Nacional para la Excelencia Turística (2014-2017) y el Programa Nacional Destinos Turísticos de Excelencia (2014-2017), los cuales se concentran en quince destinos específicos con el objetivo de reforzar la oferta turística del país (Ministerio de Turismo 2014a, 2014b). Esta estrategia selectiva se limita a pocos sitios, en los que se implementan facilidades turísticas diversas (señalización, infraestructura, capacitación) con el objetivo de mejorar su competitividad. El turismo comunitario aparece solo ligado a la sostenibilidad, sin ninguna implicación programática ni presupuestaria, sin presencia entre los productos priorizados, los objetivos estratégicos, los pilares de gestión y los proyectos principales de inversión (Ministerio de Turismo 2017).

2.5.3. Instrumentos de tesoro

En Ecuador, el Ministerio de Finanzas es el ente rector de la política financiera del sector público. Mediante el instrumento del Presupuesto General del Estado, se destinan recursos a las instituciones públicas. Estos recursos son asignados en función de programas, proyectos y actividades específicas, estando condicionada su ejecución a los objetivos y metas

establecidos en dichos instrumentos. Este es el principio de vinculación planificación-presupuesto.

El presupuesto constituye un subsistema del Sistema de Administración Financiera (SAFI), definido como “el conjunto de elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes, que debidamente ordenados y coordinados entre sí, persigue la consecución de un fin común, la transparente administración de los fondos públicos” (Ministerio de Economía y Finanzas s.f., 4). El proceso de programación presupuestaria debe ceñirse a los techos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y en correspondencia con la planificación estratégica y operativa sectorial. Además, la programación de inversiones debe ser determinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), de acuerdo a su programación anual de la inversión pública.

El principal responsable como ente ejecutor del gasto público en materia turística es el Ministerio de Turismo, no obstante otras instancias nacionales y subnacionales también implementan proyectos con incidencia en el sector. La programación presupuestaria más relevante en el área fue formulada en el PLANDETUR, en el cual se proyectó un monto hasta 2020 de 198 millones de dólares, con ejecuciones anuales de entre 7 y 18 millones de dólares. En este plan, la asignación para el programa más importante de turismo comunitario fue de 15'437 000 dólares, casi un 8% del total. Sin embargo, si se consideran otros lineamientos programáticos referidos al turismo comunitario, esta proporción se eleva a poco más del 24%.

Sin embargo, la ejecución real del Ministerio de Turismo durante el período 2008-2013, etapa de vigencia del PLANDETUR, fue superior a lo programado. En este lapso, la presupuestación fue de 154 millones de dólares y la ejecución de 133 millones, montos un 76 y 53% superiores a lo previsto en el plan (Peñaranda 2013). Esta tendencia alcista se vio alterada a partir de 2015 con la caída del ingreso petrolero, situación que condujo a la reducción de un 91,5% del presupuesto ministerial para 2016, el cual pasó de 54,5 (2015) a 28,1 millones de dólares (2016). La caída se mantuvo para 2017, pero fue menos pronunciada, al presupuestarse 23'591.888 para dicho año (Ministerio de Turismo 2017).

Como explica Peñaranda (2013), el componente específico de inversión ha atendido a las prioridades ministeriales, en el marco de la planificación nacional de la inversión pública. De

este modo, en el período 2009-2011, los proyectos de inversión ejecutados, inscritos en el PLANDETUR, fueron seis: Gobernanza; Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística; Marketing y Promoción Turística; Formación y Capacitación de Recursos Humanos; Fomento de Inversiones y Gestión Financiera; y Medidas Transversales. En el lapso 2011-2013, junto al PLANDETUR (convertido en un proyecto con los mencionados seis componentes), la inversión fue dirigida al Plan de Marketing 2011-2014. A partir de 2014, se aprobaron ocho proyectos de inversión, destacando el Programa Nacional para la Excelencia Turística (2014-2017). Con un presupuesto cuatrienal de casi 40 millones de dólares, distribuido en cuatro componentes, este plan no contempla acciones diferenciadas para el turismo comunitario.

Otro mecanismo de financiamiento del turismo es el Fondo Mixto de Promoción Turística (FMPT), regulado como persona jurídica de derecho privado a través de un reglamento específico (Acuerdo 5, Registro Oficial 8 del 2 de mayo de 2005). Su finalidad es “generar y ejecutar planes, programas y proyectos para la promoción del turismo interno y receptivo del Ecuador” (art. 10). Su labor debe orientarse en función de los planes y orientaciones del Ministerio de Turismo, particularmente del Plan de Promoción del Turismo. Este fondo obtiene sus recursos de varias fuentes: las contribuciones por registro, boletos aéreos y del uno por mil de los prestadores de servicios turísticos; recursos asignados por el presupuesto del Estado; ingresos por ventas, concesiones, donaciones y rendimientos de inversiones (art. 104). Estas normas no contemplan disposiciones especiales en torno a proyectos de turismo comunitario.

Otras fuentes de recursos para el sector turístico son los créditos otorgados a través del sistema financiero. Los datos emanados por la Superintendencia de Bancos del Ecuador reflejan que, a marzo de 2016, las actividades de alojamiento y de servicio de comidas (aproximables al turismo) representaron apenas un 1,04% del total de la cartera de la banca privada (Superintendencia de Bancos 2016). En cuanto a la banca privada, el crédito a microempresas (aproximación por carencia de datos más específicos) a diciembre de 2015 representó un poco más del 17% de su cartera (Superintendencia de Bancos 2015).

En el sector público, programas como Crédito Productivo 555 de BanEcuador y Progresar de la Corporación Financiera Nacional (CFN), ofrecen opciones de financiamiento a pequeños emprendimientos legalizados, pero los obstáculos para esta legalización y las dificultades para

cumplir con las garantías bancarias requeridas en territorios en los que no existe la propiedad privada formal de la tierra, han supuesto limitaciones serias para su acceso por parte de las comunidades que operan actividades turísticas (entrevista a Gina Riera, gerente BanEcuador, Gualaquiza, abril 2017). En este aspecto, puede considerarse que la lógica de la política, expresada en el reglamento, constituye un obstáculo muy importante para el acceso a recursos financieros, imprescindibles para la mejora infraestructural y la dotación de los establecimientos comunitarios. Precisamente, la exigencia de cumplir con estándares de calidad en estos ámbitos previamente a la legalización bloquea el despliegue de estos instrumentos financieros.

Las ONG y organismos de la cooperación internacional han representado una fuente importante de recursos en forma principalmente de capacitación y asistencia técnica para los emprendimientos, desde las primeras experiencias de la década de los ochenta (Cabanilla 2016). Del mismo modo, organizaciones internacionales y multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OEA han aprobado recursos y proyectos para estudios y formulación de planes. Sin embargo, estas instituciones han tendido a operar por fuera del marco de la política y su relevancia se ha reducido en los últimos años.

De igual modo, en cuanto a los instrumentos de captación de recursos para el sector público, destacan las tasas para el registro de los CTC y para la obtención de la LUAF, así como la contribución del uno por mil sobre los activos fijos. El monto para el registro es de 80 dólares y se cancela por una sola ocasión; en cambio, la LUAF y el 1x1000 se cancelan anualmente. Junto a estas tasas e impuestos a los ofertantes de servicios turísticos, la Ley de Turismo establece incentivos a la inversión (exoneración de derechos de impuestos por actos societarios y de tributos por transferencia de dominio de inmuebles) y a la demanda internacional (devolución del impuesto al valor agregado), las cuales, sin embargo, solo tienen utilidad para servicios formales (con RUC y facturación).

2.5.4. Instrumentos de organización

A partir del cambio instaurado en el país con la nueva Constitución de 2008, el Estado, especialmente el Ejecutivo Nacional, adquirió centralidad en la rectoría de las políticas públicas. En el subsector del turismo comunitario, el Ministerio de Turismo se ha posicionado como el ente clave de la política, responsable de su diseño y conducción.

En la etapa previa a la formulación del primer reglamento y del PLANDETUR, la actividad turística comunitaria venía siendo impulsada fundamentalmente por actores comunitarios, en asociación con agentes no gubernamentales, organismos internacionales y entidades de la cooperación internacional (García Palacios 2016). A este respecto, Cabanilla (2016) identifica hasta treinta organizaciones de este tipo, destacando entre ellas la WTO, la OEA, el BID, la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por las instancias internacionales; a la Fundación Ayuda en Acción y la Fundación Esquel, por las ONG; y a las agencias holandesa, alemana y española, por la cooperación internacional.

El rol en particular de la FEPTCE era muy destacado, gozando de reconocimiento institucional y con atribuciones que no se limitaban a la agremiación y representación sino que incidían en la conceptualización del subsector, la definición y ejecución de programas y el registro de los emprendimientos. Además de la estrategia nacional, la federación también publicó una propuesta de manual de calidad que, en buena medida, se vio luego reflejada en el instructivo formalizado en 2009 (Yucta y Noboa 2007).

En este período, se avanzó en la descentralización de competencias en materia turística, al punto que, para 2007, 77 cantones y 20 provincias contaban ya con órganos en materia turística (Ministerio de Turismo 2007a). En términos generales, la distribución de responsabilidades planteadas en el sector es la siguiente: el nivel nacional se encarga de la planificación nacional, el registro y control de establecimientos, la promoción y difusión del destino nacional y la coordinación de actividades, mientras que los entes subnacionales asumirían el control y cobro de la LUAF y la promoción y planificación a nivel territorial.

Sin embargo, con el cambio de orientación, el énfasis en la descentralización fue sustituida por la estrategia de desconcentración del Ejecutivo Nacional, con la cual se definieron como ámbitos de planificación y gestión de los ministerios las zonas, distritos y circuitos (SENPLADES 2012). En particular, el Ministerio de Turismo avanzó en la consolidación de sus nueve coordinaciones zonales, asignándoles responsabilidades en el desarrollo de estrategias de mercados y comercialización, la identificación de proyectos de inversión, la promoción de destinos y productos, el análisis de la oferta y sus requerimientos, asesoría técnica, y el registro y control de los establecimientos (Ministerio de Turismo 2017).

Además de esta estructura operativa, el sector turístico cuenta con órganos consultivos. La Ley de Turismo en su artículo 13 creó a este respecto el Consejo Consultivo de Turismo, en el cual la representación del turismo comunitario recayó en la FEPTCE. A pesar de su relevancia formal, esta entidad se reunió muy ocasionalmente y no ejerció un papel relevante (Cabanilla 2016). Más recientemente, se determinó la creación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Turismo, compuesto por representantes de instituciones académicas, gremios y entidades privadas de los distintos servicios turísticos y, por el turismo comunitario, dos representantes de la FEPTCE (Acuerdo 272, Registro Oficial 839 del 27 de noviembre de 2012). Aunque la ley preveía la creación de Comités de Turismo para replicar los procesos de consulta y asesoría a nivel local, su operacionalización no se ha concretado.

En el ámbito gremial, la inestabilidad en el funcionamiento de la FEPTCE, marcada por disputas y desencuentros con diversos actores, especialmente el ministerio, condujo a la emergencia y desarrollo de múltiples redes territoriales, complejizando la representación de lo comunitario. Entre estas, se destacan las redes de las Riberas del Río Napo, Huataraco-Suno, Austro Pakariñan, del Chimborazo, de Sucumbíos e Intag, entre otras (Cabanilla 2014). Por otro lado, en la organización específicamente indígena, federaciones de pueblos y nacionalidades también han articulado el turismo comunitario en sus documentos de principios y programáticos.

Finalmente, completando el tercer vértice de actores, el sector privado también ha tenido incidencia en la política, en tanto ha presionado a través de sus cámaras y gremios por la restricción del trato preferencial ofrecido a los operadores comunitarios, a la vez que han buscado integrarse en proyectos conjuntos (Solís Carrión 2007). Son actores con lógicas diferenciadas que interactúan en torno a la política desde sus intereses y con sus recursos particulares.

2.5.6. Balance de la política de turismo comunitario

La tabla 2.2 evidencia el dominio de instrumentos de autoridad en la política de turismo comunitario. Sin embargo, la primacía de la gobernanza legal no se refleja solo en la cantidad de instrumentos de regulación y control, sino sobre todo por el carácter central que tiene un instrumento regulatorio –el reglamento de registro de CTC- sobre la marcha de la política. El

reglamento es la pieza central en tanto define las prácticas que pueden catalogarse como turismo comunitario, esto es, los requerimientos y estándares a ser cumplidos para acceder a la política y obtener sus beneficios. Las elevadas exigencias, asociadas a una concepción jerárquica y convencional del asunto, constituyen el principal factor de bloqueo y limitación de la política.

Tabla 2.2. Instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
[Base de datos] Registro de Turismo Turismo en cifras FEPTCE.	[Normas supralegales] Constitución del Ecuador (2008) Código Ético Mundial para el Turismo (1999)	[Financiamiento para inversión] Fondo Mixto de Promoción Turística (FMPT) Sistema de Inversión Pública (proyectos turísticos) Créditos preferenciales (BANRED; Corporación Financiera Nacional; Banco del Estado; Banco Nacional de Fomento) Organismos internacionales (BID, GTZ, AECID)	[Entes públicos] Ministerio de Turismo (ente rector). Departamentos de Turismo (GAD provinciales y cantonales)
[Encuestas] MINTUR (Encuesta Nacional sobre Turismo Interno) INEC (Condiciones de Vida)	[Normas legales] Ley de Turismo (2002) COPCI (2010) COOTAD (2010) Ley de Economía Popular y Solidaria (2012)	[Presupuesto] MINTUR (Presupuesto Nacional) Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) (Presupuesto de gobiernos seccionales)	[Entes comunitarios] FEPTCE Redes de Turismo Comunitario CTC
[Campañas informativas] All You Need is Ecuador Feel Again	[Normas sublegales] Decreto Ejecutivo 1424 (2001) Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo (2004) Reglamento de Centros Turísticos Comunitarios (2006) Reglamento para el registro de Centros Turísticos Comunitarios (2008)	[Incentivos fiscales a la oferta] Exoneración total de derechos de impuestos por actos societarios Exoneración total de tributos por transferencia de dominio de inmuebles	[Entidades consultivas] Consejo Consultivo de Turismo Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Turismo Comités de turismo
[Informes diagnósticos] Tourism & Leisure Advisory Services CAF, BID, GIZ OMT	[Mecanismos de registro y control] Registro de Turismo Licencia Única Anual de Funcionamiento [Planes y programas] Plan Nacional del Buen Vivir		[Sector privado] Cámaras turísticas [Organismos internacionales y no gubernamentales]

	(2009) Plan Nacional del Buen Vivir (2013) Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva PLANDETUR (2007) (Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador). PIMTE (2009) (Plan Integral de Marketing Turístico del Ecuador). Programa Nacional de Capacitación Turística. Programa Nacional Destinos Turísticos de Excelencia (2013)	[Incentivos fiscales la demanda] Devolución IVA a turistas extranjeros [Impuestos, tasas y contribuciones] Tasa Registro de Turismo Tasa Licencia Única Anual de Funcionamiento Contribución 1x1000	Cooperación internacional (GIZ). Organismos multilaterales (BID, CAF). Organismos internacionales (OMT). Fundaciones y ONG (ArcoIris).
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Datos recogidos en trabajo de campo.

En efecto, si bien se reconoce que el turismo comunitario constituye una actividad híbrida, cuyo éxito depende de la efectiva interacción entre lógicas, actores y recursos diferentes, la política –al menos su instrumento principal- está diseñada bajo un modo de gobernanza jerárquica, funcional a la regulación y control estatal. Lejos de evidenciar la diversidad compleja de factores que afectan la extensión y consolidación de experiencias turísticas comunitarias, en la política se evidencia una concepción acotada y sesgada del problema, en tanto se establece como requisito de ingreso a la política lo que debería ser su resultado: la existencia legal de CTC controlados por la comunidad, prestadores de servicios con altos estándares de calidad. Al partir del supuesto de que el problema radica en la condición de ilegalidad y la irregularidad de la actividad, se establece como principal objetivo lograr la regularización, obviando así el conjunto de condiciones –infraestructura, comunicaciones, difusión, capacitación, financiamiento- necesarias para posicionar el turismo comunitario como alternativa sustentable para las comunidades y opción atractiva para los visitantes.

En ese sentido, el reglamento aparece como un instrumento inconsistente con los demás instrumentos –a los cuales impide desplegarse en un universo de situaciones más amplio- e incoherente con un objetivo principal de la política –la ampliación de la oferta del turismo comunitario-. Estas limitaciones conducen a que la práctica y la norma se desarrollen de manera desarticulada, afectando la efectividad de la política.

Para evidenciar este planteamiento, resulta necesario abordar la implementación en una experiencia empírica concreta, en este caso, la comunidad Shuar Kayamás del cantón Gualaquiza, provincia de Morona Santiago. En el complejo entramado de la implementación, abordado desde la perspectiva de la sociología de la acción pública, se intenta evidenciar y resolver la naturaleza del modo de gobernanza de la política y su grado de coherencia con el principio constitucional de la plurinacionalidad, asumido este último como portador de un modo de gobernanza acorde a las necesidades y expectativas del subsector turístico comunitario.

Capítulo 3

La implementación de la política de turismo comunitario: análisis de la comunidad Shuar de Kayamás

3.1. Contextualización del caso de estudio

Ecuador está ubicado sobre la línea ecuatorial en América del Sur. Sus límites son: al norte, con Colombia; al sur y este, con Perú; al oeste, con el océano Pacífico. Su extensión es de 256 370 kilómetros cuadrados. De acuerdo al último censo nacional, tiene una población de 14,5 millones de habitantes (INEC 2010). El país tiene cuatro regiones geonaturales, y a nivel político-administrativo se divide en 24 provincias y 226 cantones.

Ecuador es considerado el país más megabiódiverso por kilómetro cuadrado, un atractivo turístico fundamental asociado a su pequeño tamaño y facilidad de desplazamiento (Ministerio de Turismo 2007b). Por otro lado, el país alberga a 14 nacionalidades y 32 pueblos diferentes, evidenciando una gran riqueza étnico-cultural (Ministerio de Turismo 2014b).

Para fines de planificación y gestión del sector público, Ecuador se encuentra organizado en nueve zonas, 140 distritos y 1134 circuitos. La zona 6 está conformada por las provincias de Cañar, Azuay y Morona Santiago (SENPLADES 2012). Esta última provincia, perteneciente a la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), está dividida en doce cantones. La comunidad objeto de estudio se encuentra ubicada específicamente en el cantón Gualaquiza. Este es el cantón más austral provincia, fronterizo con la provincia de Zamora Chinchipe.

Gualaquiza limita al norte con el cantón San Juan Bosco; al sur, con el cantón Panguí; al este, con Perú; al oeste, con la provincia de Azuay (GADMG 2016). Su topografía es bastante accidentada por la presencia de cadenas y colinas montañosas que surgen de la cordillera central de los Andes y de la cordillera del Cóndor. De estas cordilleras nacen algunos ríos que cruzan por las depresiones del suelo, dando origen a fértiles valles (GADMG 2016).

Actualmente, estos valles están poblados por población indígena y mestiza reunido en caseríos, centros poblados, parroquias y la cabecera cantonal de Gualaquiza, ubicada en la

zona denominada “Oriente occidental”, situada en el piedemonte andino, sobre los 800 metros de altura (GADMG 2016).

El río más importante es el Zamora, formado de la unión del río Chuchumbletza y el río Calaglás. En sus orillas se han asentado los principales centros de la nacionalidad Shuar. Esta región se encuentra además físico, cultural e históricamente ligada a la sierra sur (Azuay y Loja), a la cual se han conectado mediante cuatro entradas naturales. Históricamente, Gualaquiza fue un centro de reunión y encuentro de los flujos migratorios Sierra-Amazonía y, viceversa, lugar de paso del desplazamiento de los grupos amazónicos hacia la Sierra (GADMG 2016).

La historia de Gualaquiza se remonta a tiempos ancestrales, durante los cuales la región era habitada solo por nativos Shuar. Sin embargo, su historia oficial se remonta a la llegada de los primeros colonizadores españoles; muchas personas a lo largo de los siglos intentarán llegar a la región, atraídos por las oportunidades de explotación de oro y la colonización de tierras aptas para la ganadería.

Oficialmente, el acto de fundación del pueblo de Gualaquiza, obra del padre José Prieto, se produjo en 1815. A partir de entonces, se regularizaron los asentamientos de colonizadores con siembras de caña de azúcar, maíz y otros productos de la zona. Solo será en 1944 cuando el pueblo sea establecido como cantón, para luego integrarse a la provincia de Morona Santiago (GADMG 2016).

La extensión del cantón es de 2 151,29 kilómetros cuadrados, equivalentes a casi el 9% de la superficie provincial. Su población es de 15 288 habitantes. El cantón está organizado en dos parroquias urbanas (Gualaquiza y Mercedes Molina) y ocho rurales (Bomboiza, Nueva Tarqui, El Rosario, San Miguel Cuyes, Chigüinda, Amazonas, Bermejo y El Ideal) (GADMD 2016).

En la parroquia Bomboiza, la población Shuar es predominante. En el lugar existen varios emprendimientos orientados al rescate y promoción de la cultura Shuar, entre los que destacan: las cascadas de Kupiamais; la organización de las comunidades que habitan las riberas del río Zamora; la caja solidaria de las comunidades Pumpuis y Nayanmak, el grupo

de música y danza Shuar de la comunidad de Chumpias. También se encuentra aquí el Área Ecológica de Conservación Municipal Runahurco (AECMR) (GADMD 2016).

En particular, la comunidad Shuar de Kayamás desarrolla diversas actividades conjuntas con el GAD de Gualaquiza. Recientemente, a través de la Unidad de Turismo cantonal, han sido promocionadas las actividades recreativas programadas con motivo del feriado de carnaval de 2017. En efecto, Gualaquiza fue el único cantón de la provincia en el que se realizó durante estas fechas festivas una demostración de la danza Shuar y de las artesanías típicas elaboradas dentro del emprendimiento turístico de Kayamás.

Aunque en otros cantones existen también emprendimientos turísticos comunitarios, lo que distingue las iniciativas desarrolladas en Gualaquiza es la incorporación de los aportes de la comunidad en las actividades organizadas por el gobierno cantonal, en tanto en otros cantones “son ideas aisladas, de alguien, de dos o tres personas, pero no son un aporte comunitario (entrevista a Galo Sarmiento, director de Desarrollo Social y Económico de Gualaquiza, abril 2017).

La fundación de la comunidad de Kayamás ocurrió a fines de los setenta y surgió como iniciativa de 12 personas. De acuerdo con uno de sus fundadores, Guido Wajarai, una de las razones principales fue educativa, ya que entonces debían trasladarse grandes distancias para llevar a los hijos a los centros educativos. La comunidad fue legalizada ante el presidente de la Federación de Centros Shuar, ubicada en la ciudad de Sucúa. Su primer síndico fue Andrés Kayuka (entrevista a Guido Wajarai, fundador del centro Shuar de Kayamás, Gualaquiza, abril 2017).

Como explica Adrián Shirap, líder del emprendimiento turístico, la iniciativa de turismo comunitario habría surgido con la propia creación de la comunidad, pero solo recibiría un mayor impulso desde hace unos siete años, con la mayor implicación de Shirap, derivada de su participación en una capacitación en materia turística organizada por el municipio de Gualaquiza (entrevista a Adrián Shirap, líder del emprendimiento de Kayamás, Gualaquiza, abril 2017).

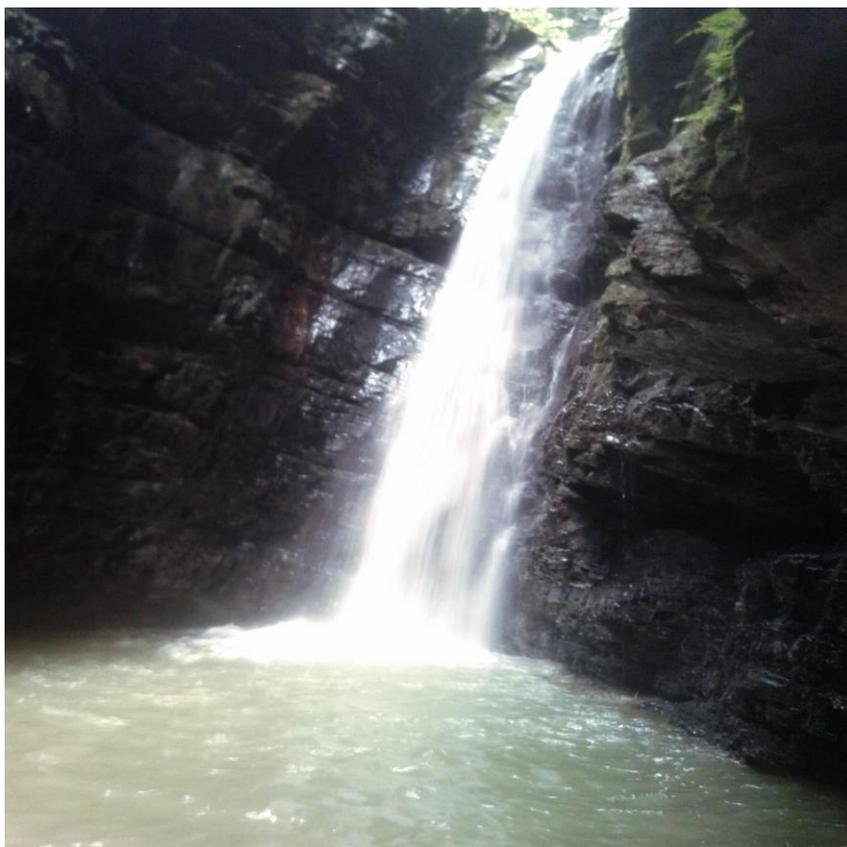


Fotografía 3.1. Turismo Comunitario de la comunidad Shuar de Kayamás. Feria Turística, Gastronómica y del Cuy en Gualaquiza

Fuente: Archivo de Tomás Unkuch, agosto 2017.

Como explica Adrián Shirap, líder del emprendimiento turístico, la iniciativa de turismo comunitario habría surgido con la propia creación de la comunidad, pero solo recibiría un mayor impulso desde hace unos siete años, con la mayor implicación de Shirap, derivada de su participación en una capacitación en materia turística organizada por el municipio de Gualaquiza (entrevista a Adrián Shirap, líder del emprendimiento de Kayamás, Gualaquiza, abril 2017).

En esta investigación, se analiza la experiencia de turismo comunitario desarrollada en Kayamás como ámbito empírico de implementación de los instrumentos de esta política subsectorial. A partir del marco de la sociología de la acción pública, es posible evidenciar las complejas dinámicas de interacción entre actores, intereses, representaciones, instituciones y procesos. Siguiendo la crítica planteada por algunos actores comunitarios y analistas del sector, se intenta dilucidar si, debido a los requerimientos establecidos desde el Estado a los actores comunitarios, los instrumentos destinados al fomento de estas actividades productivas podrían estar generando la exclusión de ciertos actores o al menos estar funcionando como obstáculo para su inclusión.



Fotografía 3.2. Visita insitu a la cascada “Arutam” de la comunidad Shuar de Kayamás
Fuente: Archivo de Tomás Unkuch, abril 2017.

A partir de este cuestionamiento se desprenden varias preguntas sobre los instrumentos de la política de turismo comunitario. Interesa conocer, por ejemplo: cómo ha sido la participación en el proceso de implementación de estos instrumentos y cómo este proceso se relaciona e interactúa con el elemento constitutivo de la plurinacionalidad. Interesa evidenciar también qué oportunidades abren estos instrumentos y qué dificultades enfrentan las comunidades para llevar a cabo sus actividades turísticas en función de los mismos. Lo que finalmente se busca identificar es el modo de gobernanza que subyace a estos instrumentos, lo que permitirá reflexionar en última instancia sobre la forma en que se generan e implementan las decisiones sobre turismo comunitario en el Estado plurinacional ecuatoriano.

Como se mencionó en el capítulo 1, el proceso metodológico de la investigación consistió en una etapa de recolección de información de fuentes primarias y secundarias, seguidamente se diseñó y aplicó entrevistas semiestructuradas, observación participante y el análisis documental bibliográfico. Para el análisis de la información se hizo una triangulación entre el material teórico y los resultados obtenidos de las entrevistas y la observación participante.

3.2. La implementación como objeto de estudio: un análisis desde la sociología de la acción pública

De acuerdo con Lascoumes y Le Galès (2014), la implementación constituye la etapa clave de las políticas públicas. Su relevancia deriva del hecho de que las políticas (enunciados) tienden a ser portadoras de importantes ambigüedades, lo que crea las condiciones para que se desplieguen sistemas de acción pública de alcance local, en los que tienden a producirse ajustes y negociaciones entre intereses. La amplia y diversa gama de interacciones desarrolladas en los procesos de implementación explica en buena medida su imprevisibilidad.

Tal como se señaló en el capítulo 1, estos autores proponen un modelo de análisis interactivo de la acción pública compuesto por cinco variables interdependientes. A los efectos de esta investigación, se intenta desarrollar un análisis integral de cada componente, para lo cual se mantendrá un diálogo entre las dimensiones macro (diseño) y micro (implementación) de la política.

3.2.1. Actores (intereses y recursos), instituciones e ideas

La política de turismo comunitario, como se indicó en el capítulo 2, atrae a su arena de acción a diversos actores, con intereses y recursos diferenciados. En general, estos actores pueden clasificarse por su lógica de organización en tres: actores estatales, actores asociativos-comunitarios y actores privados. Sin embargo, la principal interacción estructurante de la acción pública en este subsector se ha desarrollado entre entidades estatales y organizaciones comunitarias.

En la arena burocrático-estatal, el Ministerio de Turismo posee la rectoría de la política y es responsable de su planificación y dirección a nivel nacional. Su principal recurso es de autoridad y remite a la capacidad de reglamentación, tanto general (turismo) como específica (por productos, modos de gestión, componentes). Junto a la potestad de elaborar normas sublegales, el ente ministerial controla presupuesto y organización. Los recortes presupuestales aplicados desde 2015 han mermado su capacidad de actuación, a pesar de lo cual cuenta con una estructura desconcentrada a nivel territorial que potencia su capacidad de ejecución directa. Por otro lado, esta entidad cuenta con una posición nodal en la arena

turística, lo que le da centralidad para establecer vínculos con otras entidades públicas, privadas y comunitarias.

En general, el tratamiento del turismo comunitario por parte de las autoridades ministeriales ha sido irregular y ha estado fuertemente condicionado por la relación establecida con la FEPTCE como interlocutor gremial, una interacción muy afectada por motivaciones político-partidistas. Para el representante ministerial, "lastimosamente existen temas políticos y la FEPTCE en esa época [2012] tuvo otra administración que no mantenía buenas relaciones con el Ministerio de Turismo, y fue bastante complejo articularnos con ellos; porque estaban vinculados con temas netamente político" (X. Chicaiza, entrevista).

En efecto, diversos estudiosos (Solís Carrión 2007; Cabanilla 2016; García Palacios 2016) coinciden en que esta relación ha seguido una trayectoria marcada por ciclos de tensión y distensión: entre 2002 y 2005, hubo conflictos y disputas frecuentes; entre 2006 y 2009, a partir de la firma de un convenio de trabajo, se logró un dinamismo sostenido, no exento de diferencias; entre 2010 y 2012, se reabren las rupturas; por el contrario, a partir de 2013, pareciera haber un mayor acercamiento, que se ha concretado recientemente en dos compromisos: la discusión conjunta de la actualización del reglamento y el acuerdo de estrategias para el posicionamiento del turismo comunitario a nivel nacional (entrevista a Galindo Parra, presidente de la FEPTCE, Quito, mayo 2017).

El turismo comunitario ha tenido diferentes estatus en el marco de las políticas ministeriales. Si bien adquirió gran centralidad como producto, estrategia y programa en el PLANDETUR 2020, en el marco de una noción de gobernanza turística centrada en la interacción dinámica entre Estado, sector privado y comunidades, el replanteamiento y posterior terminación anticipada de este instrumento marco condujo a la adopción de una estrategia de planificación por componentes (marketing, calidad de la oferta, capacitación), en la cual el turismo comunitario quedó degradado. En efecto, en tanto el turismo comunitario, tratado como producto, no ingresó al grupo de productos priorizados (turismo cultural, ecoturismo y turismo de aventura en el Plan Integral de Marketing Turístico (2010-2014), más recientemente ampliado incorporando el turismo sol y playa y el gastronómico), su tratamiento fue fragmentándose y las intervenciones en dicho ámbito fueron perdiendo centralidad.

El carácter periférico del turismo comunitario para la entidad ministerial se evidencia en su actual alojamiento en la estructura institucional. El turismo comunitario se ubica en un cuarto nivel, dentro de la Subsecretaría de Gestión y Desarrollo Turístico, en la Dirección de Productos y Destinos, en la Unidad de Productos, bajo responsabilidad de los especialistas del producto cultural (X. Chicaiza, entrevista).

Dos factores resultan especialmente relevantes para comprender los intereses e ideas del Ministerio de Turismo en torno al turismo comunitario. En primer lugar, los objetivos generales para el sector turístico han estado dominados por una perspectiva económica cuantitativista y una, concomitante, vocación de control y dirección estatales. Desde el propio PLANDETUR, los propósitos marco han sido operacionalizados en función de tres metas: el incremento del número de turistas internacionales, el crecimiento del gasto por visitante y, consecuentemente, el aumento del ingreso de divisas (Ministerio de Turismo 2007b). Este sesgo es muy notorio en el PNBV para el período 2013-2017, en el que se fija como objetivo nacional el aumento a 64% de los ingresos por turismo con respecto a las exportaciones totales de servicios (SENPLADES 2013). Estas prioridades son coherentes con un énfasis en modalidades y productos turísticos de “masas”; el turismo comunitario, incluso si ampliamente desarrollado, solo ofrece contribuciones “marginales” a este tipo de metas, ya que su alcance en términos de visitantes e ingresos es, casi por concepto, limitado.

Del mismo modo, el dominio de una concepción tradicional de la planificación pública en el Ejecutivo Nacional se revela en un esfuerzo por definir, programar y supervisar el desarrollo nacional desde la SENPLADES. En esta perspectiva, las orientaciones son definidas a nivel nacional y se trasladan a los territorios para su ejecución, de manera rígida y uniforme. Las intervenciones públicas resultantes tienden a ser homogéneas y no incorporar necesidades y requerimientos particulares, sea de ámbito sectorial o territorial. Esto resulta visible en el tratamiento de “producto” dado al turismo comunitario, lo que permite uniformar su tratamiento al de otros productos convencionales, obviar sus particularidades e integrarlo a los planes y programas por componentes.

En segundo lugar, y en línea con esto, en el ente ministerial ha predominado una concepción restringida y convencional del turismo comunitario. Al ser concebido como producto y no como modo de gestión, el turismo comunitario ha sido vaciado de su contenido cultural y de

naturaleza; estos contenidos aparecen ligados a los productos cultural y ecoturístico, respectivamente. En los reglamentos de 2006 y 2008 se devela claramente este sesgo, al concebir de manera formal la actividad turística comunitaria como “la ejercida por comunidades legalmente organizadas y capacitadas”. Esta definición no solo omite el control comunitario sobre la planificación, gestión y distribución de ingresos, en clave de herramienta de desarrollo local, sino que carece de los atributos natural y cultural considerados esenciales desde la perspectiva académica y comunitaria.

Dos implicaciones fundamentales tiene esta conceptualización. En primer lugar, en tanto desarticula el espíritu singular del turismo comunitario, resulta funcional a la aplicación de estándares de calidad convencionales. En segundo lugar, expresa la preeminencia de una aproximación de regulación y control, “estatizando” la práctica del turismo comunitario y restringiendo su aplicación a aquellas experiencias que se organicen “legalmente”. Al convertir la legalización en el principal instrumento de la política y el criterio de acceso a sus prestaciones, se manifiesta una visión estatista del problema del subsector. La problemática pareciera así estribar en la “ilegalidad” de la práctica, expresión de irregularidad, baja calidad, inseguridad e insostenibilidad; la solución implicaría la “legalización”, factor detonante de su consolidación, calidad y sostenibilidad.

La expresión de estas representaciones se encuentra en el énfasis dado en la entrevista a la calidad de los servicios y la comercialización, dos elementos claves del turismo convencional, por parte del funcionario ministerial. Desde esta óptica, “los servicios deben llegar a un nivel que se puedan brindar mejor prestación al visitante”, teniendo claro que el turismo comunitario es “una actividad complementaria a las actividades comunes y corrientes que manejan en territorio”, y cuya viabilidad demanda “evaluar los atractivos como destinos, si tienen potencialidad para generar actividades turísticas” (X. Chicaiza, entrevista). En particular, esta última idea revela el escepticismo sobre la difusión de nuevos emprendimientos, asumiendo que el “atractivo turístico” es un factor base esencial determinante de la viabilidad de las experiencias y no una variable a ser construida como parte del propio emprendimiento.

En línea con estos intereses y representaciones, la intervención ministerial en el caso objeto de estudio de la comunidad de Kayamás ha sido limitada y marginal. Esta intervención se

verifica, más que en el propio desarrollo del emprendimiento, en su concepción. En efecto, el MINTUR participó en las actividades de capacitación a las que asistió el que posteriormente sería el líder del emprendimiento, quien reconoce esta participación como clave en la concepción del proyecto. En ese sentido, las prestaciones ministeriales jugaron un rol fundamental en el estímulo e impulso inicial del emprendimiento.

Sin embargo, una vez activado, el proyecto no ha recibido apoyo ministerial directo; las relaciones con el Estado, como se ha indicado, se han canalizado a través del gobierno cantonal. En la medida en que el emprendimiento no cumple con los requisitos demandados para la legalización y, del mismo modo, sus miembros desconocen o subestiman los beneficios asociados a este trámite (A. Shirap, entrevista), la perspectiva regulatoria y de control del ente no se ha materializado en este territorio. Esta condición de ilegalidad, como se vio en el capítulo 2, es muy frecuente entre los proyectos de turismo comunitario del país, manteniendo una brecha entre el ámbito de las prácticas y el ámbito de la política. La conciencia de este problema ha llevado al ministerio a reforzar las labores de socialización de la reglamentación y activar encuentros directos con representantes de emprendimientos, lo que les ha permitido pasar de 5 (2012) a 32 (2017) CTC legalizados, aún muy por debajo del número estimado de emprendimientos.

En el campo de los actores estatales, otros organismos tanto nacionales como subnacionales participan en esta arena de acción. En el Ejecutivo Nacional, la tendencia es a la desarticulación entre actores e intervenciones, lo que genera duplicidad e ineficiencia. En su investigación doctoral, Cabanilla (2016) identifica programas, proyectos y acciones con incidencia en el subsector por parte del Ministerio de Ambiente, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y el MIES. Mientras que el primer ente interviene a través de sus reglamentaciones sobre áreas protegidas y sus proyectos de protección ambiental, el segundo lo hace mediante programas de capacitación específicos para el área y el último desarrolla proyectos de inversión a nivel comunitario. Además, otros entes con incidencia son los pertenecientes al ámbito cultural y patrimonial y al de la economía popular y solidaria.

Esta realidad es constatada en el propio Ministerio de Turismo. A este respecto, Chicaiza reconoce que múltiples organizaciones apoyan a las comunidades en sus emprendimientos sin que dichas acciones correspondan a la concepción y características técnicas establecidas en el

ente rector. Esto estaría “desvirtuando el concepto de turismo comunitario”. Un ejemplo a este respecto sería el catálogo emanado del Instituto de Economía Popular y Solidaria, en el cual se presentaba como turismo comunitario lo que, desde la perspectiva ministerial, eran experiencias de turismo asociativo (X. Chicaiza, entrevista).

En general, esto revela, por un lado, las limitaciones del Ministerio de Turismo para asegurar la rectoría subsectorial, y, por el otro, la introducción de lógicas temáticas diferentes a la arena, lo que diversifica aún más el rango de influencias que se ejercen en este sistema de acción. La propia complejidad del turismo comunitario –como estrategia de desarrollo económico, promoción social, protección ambiental y revitalización cultural- incide en la atenuación de sus fronteras interinstitucionales. Cada ente interviene en función de sus objetivos, intereses y recursos particulares, haciendo del turismo comunitario un campo funcional a diversos propósitos. Sin embargo, en el caso de estudio, no hay entidades estatales nacionales que tengan alguna incidencia.

La experiencia de Kayamás se encuentra así desconectada del ámbito de política nacional, lo que se discutirá en la sección siguiente. Sin embargo, el emprendimiento comunitario tiene vínculos con el Estado subnacional, particularmente con el gobierno municipal del cantón Gualaquiza. En efecto, el ámbito seccional tiene incidencia en el subsector del turismo comunitario, aunque sus interacciones con el Estado nacional están también caracterizadas por la desarticulación y la descoordinación.

De acuerdo con el artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es función del gobierno municipal “regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo” (Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010). Entre otras actividades, los gobiernos cantonales pueden: establecer mecanismos para que las comunidades participen en la planificación del desarrollo turístico local; elaborar e implementar políticas de fomento al subsector turístico comunitario en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y crear oficinas especializadas para este sector.

En el sector turístico, la estrategia de descentralización avanzó con especial fuerza durante el período entre 2000 y 2007. La distribución de competencias era la siguiente: en el nivel nacional recaía la planificación sectorial, el registro y control, y la promoción; en el ámbito subnacional, la planificación y promoción territoriales, y el cobro de la licencia de funcionamiento. Este criterio se ha mantenido tras el reposicionamiento del Estado como agente rector de las políticas públicas, aunque el énfasis ha sido colocado desde entonces en la desconcentración de entidades y organismos nacionales.

En el caso de estudio, el GAD municipal de Gualaquiza ha tenido una incidencia relevante, posicionándose como el principal punto de interacción entre el Estado y el emprendimiento. El principal instrumento de planificación municipal es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Gualaquiza, cuya visión proyecta un “cantón turístico (...) manteniendo la interculturalidad y la plurinacionalidad” (GADMG 2014, 1). A nivel de componentes, en el ámbito económico, el objetivo es incrementar la capacidad turística del cantón. Entre los objetivos estratégicos, se incluye la promoción del desarrollo del sector turístico y hotelero, en función de fortalecer y potenciar el patrimonio natural y cultural. Entre las metas, se incluye el incremento de la inversión en infraestructura turística y el aumento del número de personas capacitadas, lo que refleja la priorización de acciones en esos dos aspectos del desarrollo turístico.

El gobierno municipal cuenta con similares recursos a los del Ministerio de Turismo, pero con alcances y magnitudes mucho menores. En primer lugar, su potestad de reglamentación y planificación están limitadas a respetar las normas y planes nacionales. En segundo lugar, como entidad del ámbito rural, su presupuesto para el área turística es muy limitado. Finalmente, en términos de organización, la dependencia dedicada a la materia, la Unidad de Turismo, adscrita al Departamento de Desarrollo Social y Económico, cuenta con una sola funcionaria en calidad de promotora, lo que limita severamente su capacidad de acción (G. Sarmiento, entrevista).

Los intereses del GAD del cantón Gualaquiza se orientan a posicionar la entidad como destino turístico en el ámbito nacional y captar apoyos y estímulos de parte de organismos nacionales y no gubernamentales (entrevista a Patricio Ávila, alcalde cantonal, Gualaquiza, abril 2017). En cuanto a las ideas y representaciones, se replica la concepción “oficial” del

turismo comunitario, admitiendo que en el territorio no cuentan aún con experiencias de este tipo debido a que no se ha legalizado ningún emprendimiento (entrevista a Mónica Patiño, promotora cantonal de turismo, Gualaquiza, abril 2017). En ese sentido, aunque el municipio brinda apoyo a la iniciativa de Kayamás, la califica de “modalidad de turismo de naturaleza, que engloba a una comunidad, en este caso, la cultura Shuar” (M. Patiño, entrevista).

En el ámbito de los actores comunitarios, la organización es compleja. Existen dos ámbitos de representación que se entrecruzan: el de las organizaciones indígenas y el de las organizaciones de turismo comunitario. La primera estructura se moviliza en torno a las reivindicaciones generales de los pueblos y nacionalidades indígenas e incluye hasta cinco niveles: el nacional (CONAIE), el regional (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENAIE), el del pueblo (Federación Shuar), el local (Asociación Shuar) y el comunitario (Centro Shuar). A pesar de la centralidad del turismo comunitario como ámbito de acción para el movimiento indígena, en general los vínculos entre esta organización y el turismo comunitario se evidencian en este estudio solo a nivel local y comunitario. La otra estructura organizativa puede abarcar tres niveles, aunque en este caso de estudio solo tiene incidencia el último: el nacional (FEPTCE), el territorial (redes de turismo comunitario) y el comunitario (emprendimiento o, si media la legalización, CTC).

La FEPTCE ha tenido un rol protagónico en la política, aunque su incidencia ha tendido a ser inestable e irregular, afectada por los cambios políticos en su conducción y los desafíos de su sostenibilidad institucional. Esta entidad surgió en 2002, bajo el amparo y reconocimiento del Ministerio de Turismo. Su posicionamiento alcanzó un cénit en 2007, cuando logró sistematizar su concepción sobre el turismo comunitario e introducirla en el PLANDETUR. Su principal interés ha sido posicionarse como gremio representativo de las comunidades que desarrollan el turismo comunitario, en el marco de un fuerte posicionamiento de esta actividad en la agenda institucional. Para ello, sus principales recursos han sido su legitimidad dentro del movimiento comunitario, su reconocimiento por parte del Ejecutivo como representante gremial e interlocutor válido, y sus alianzas con instituciones académicas y entidades externas (asociada a su capacidad de captar apoyos en forma de asistencia técnica y financiamiento).



Fotografía 3.3. Entrevista al señor Guido Wajarai, fundador de la comunidad Shuar de Kayamás

Fuente: Archivo de Tomás Unkuch, abril 2017.

Dos ejes de disputa son relevantes entre la FEPTCE y el ministerio. El primero deriva de las representaciones sobre el turismo comunitario y el segundo se relaciona con los intereses en torno a su planificación y gestión. A diferencia del ente ministerial, la FEPTCE ha manejado una concepción ambiciosa del turismo comunitario, concebido como un tipo de relación intercultural entre comunidad y visitantes caracterizada por “la participación consensuada [...], el manejo adecuado de los recursos naturales, la valoración de sus patrimonios, los derechos culturales y territoriales de las nacionalidad y pueblos [...] [y] la distribución equitativa de los beneficios generados” (Vinueza y Yucta 2007, 80). Cinco atributos distintivos caracterizarían este modo de gestión (y no producto): el dominio de un sujeto colectivo; la organización mediante estructuras y prácticas democráticas solidarias; la búsqueda de un fin sociocultural; la organización con fines productivos; y la participación colectiva de los miembros (Vinueza y Yucta 2007).

Para la FEPTCE, las experiencias de turismo comunitario se inscriben en –y derivan de– las lógicas y dinámicas tradicionales de vida y organización comunitaria, siendo “nuevos procesos económicos que se insertan en las dinámicas originales” (Yucta y Noboa 2007, 17). En ese sentido, se asume esta actividad en función del principio del buen vivir, fundado en la diversidad biológica y cultural. La noción de calidad no correspondería así, estrictamente, a los servicios, sino que abarcaría de manera interdependiente la calidad de vida de las comunidades.

Esta concepción de calidad incluye dos dimensiones. La calidad para el bien vivir incluye estándares sobre fortalecimiento organizativo, gestión del territorio, revitalización cultural y condiciones básicas y productivas. Sin embargo, la calidad del producto turístico comunitario abarca estándares convencionales sobre la planta turística, la prestación de servicios y las relaciones humanas del personal con los clientes. Estos últimos parámetros, desligados de una comprensión integral del turismo comunitario como actividad comunitaria, fueron tomados como referencia para la formulación del reglamento e instructivo de CTC.

El segundo eje de disputa, en parte reflejo de estas disputas, tiene que ver con el control sobre la política de turismo comunitario. Mientras el Ministerio de Turismo ha intentado afianzar su rectoría sobre este subsector, la FEPTCE ha presionado por obtener mayores cuotas de autonomía e incidencia en la definición de las orientaciones. Un ejemplo claro de estas disputas se revela en el ámbito de la capacitación, en tanto desde la entidad ministerial se ha manejado una concepción convencional de la formación turística, mientras que la FEPTCE ha demandado desarrollar con sus propios formadores los cursos, asegurando un abordaje desde la cosmovisión de los pueblos indígenas y sin sesgos mercantilistas (García Palacios 2016). De igual modo, la insatisfacción de la FEPTCE con el reglamento ha sido notoria en distintos momentos, bajo el argumento de que dichas normas no se corresponden con la realidad concreta de las comunidades (Cabanilla 2016).

En efecto, algunos autores han apuntado a la existencia de una posición “radical” en la FEPTCE, en exceso celosa de su autonomía, lo que ha afectado su interacción incluso con otras organizaciones de carácter no gubernamental (Cabanilla 2016). La inestabilidad de la organización ha conducido a su pérdida de centralidad en la representación gremial, al punto que, para 2014, solo 56% de las redes y operadoras existentes estaban afiliadas (Cabanilla 2016). La dificultad para captar recursos de modo estable obligó en los últimos años a la federación a cerrar su sede en Quito y cancelar su página web (X. Chicaiza, entrevista).

En el caso de estudio, el emprendimiento de Kayamás no solo no se encuentra legalizado sino que tampoco forma parte de la FEPTCE. Esto, nuevamente, evidencia la desconexión entre los niveles macro y micro de la política, conformados por dos series de actores (estatales y comunitarios) diferentes. Esto es tan notorio que representantes de diversas organizaciones

indígenas de carácter territorial (la CONFENAIE, la Asociación Shuar de Bomboiza) no tienen ningún conocimiento sobre la FEPTCE.

La comunidad de Kayamás fue originalmente legalizada ante la Federación de Centros Shuar, ubicada en Sucúa (G. Wajarai, entrevista) y es también reconocida por la Asociación Shuar de Bomboiza (entrevista a Rubén Nantip, jefe de tierras de la Asociación Shuar de Bomboiza, Gualaquiza, mayo 2017). Sin embargo, la gestión del emprendimiento comunitario se desarrolla dentro de la propia comunidad, en la cual destacan tres actores: el líder del emprendimiento, la directiva comunitaria y la comunidad en su conjunto.

El interés común de estos actores es lograr el posicionamiento del emprendimiento y el incremento de visitantes. Los recursos con los que cuentan son los atractivos naturales y culturales asociados a su condición de comunidad amazónica Shuar, así como la capacidad de organización y cooperación. Sin embargo, en parte derivada de su condición de ilegalidad, tienen un acceso limitado a recursos esenciales para el desarrollo de su actividad, como financiamiento, infraestructura, capacitación y promoción. Los distintos actores comunitarios coinciden a este respecto en sus necesidades esenciales, para cuya atención se plantea la acción conjunta entre municipio y comunidad. La dotación de alcantarillado, la construcción de un centro comunitario para la exposición de elementos de la vida de los Shuar y venta de artesanía, la dotación de materiales para los artesanos, y la capacitación, son necesidades destacadas tanto por el fundador y jefe de la comunidad, el líder del emprendimiento y los miembros de la comunidad entrevistados.

En general, la representación del turismo comunitario en estos actores es muy concreta y surge de su experiencia concreta y de las ventajas que han obtenido de ella. A pesar de ello, es notoria la coincidencia con los elementos conceptuales básicos del turismo comunitario, siendo la práctica concebida como: una fuente adicional de recursos; una oportunidad de mostrar la cultura; un medio para proteger la naturaleza; una instancia para el trabajo colectivo de la comunidad. A pesar de la divergencia en términos de sistematización conceptual, la concepción se maneja sobre claves muy similares entre distintos niveles de la organización comunitaria.

La comunidad se ha involucrado activa y protagónicamente en el desarrollo de actividades asociadas al emprendimiento. Esto es reconocido no solo por los dirigentes comunitarios sino por las autoridades y funcionarios municipales, quienes resaltan que esta comunidad conjuga un fuerte compromiso colectivo –expresado en participación y trabajo conjunto– con un activo liderazgo (G. Sarmiento, entrevista). Entre los miembros de la comunidad, algunos participan en la realización de visitas a la cascada, principal atractivo turístico natural; otros en la representación de la cultura Shuar; y otros, en la fabricación y venta de artesanías. En general, se trata de actividades complementarias que se combinan para brindar una experiencia turística más integral, de modo que no rivalizan entre sí.

En segundo lugar, la directiva comunitaria ha brindado apoyo directo al emprendimiento, estableciéndose una relación de mutuo beneficio pero de carácter informal, basada en las tradiciones cooperativas comunitarias. De este modo, los directivos “coordinan para prestarnos los espacios de la comunidad y nosotros [el emprendimiento] le damos como incentivos un rubro económico a la comunidad [...] esto también les motiva a ellos para que nos apoyen en este emprendimiento” (A. Shirap, entrevista). La distribución de los ingresos no parece ser así una fuente de conflicto, en tanto se realizan aportes a la comunidad y se asegura parte del ingreso para los prestadores individuales o familiares dentro de la comunidad.

Finalmente, el rol del líder, Adrián Shirap, es reconocido como fundamental tanto dentro de la comunidad como para el municipio. De acuerdo a su explicación, Shirap recibió una capacitación turística en el municipio hace siete años, experiencia que lo motivó a regresar a su comunidad a dinamizar la actividad que ya entonces estaba en desarrollo, fundamentalmente a través de la fabricación y venta de artesanías, tanto en la comunidad a visitantes como en ferias y sitios externos (A. Shirap, entrevista). Su rol incluye el asesoramiento, la motivación y la coordinación interna, además de la gestión de los vínculos externos. Como canal de comunicación y coordinación, Shirap es muy reconocido por las autoridades y funcionarios ministeriales, quienes destacan su capacidad de involucrar a toda la comunidad y organizarla con eficacia (G. Sarmiento, entrevista). Estos hallazgos confirman las conclusiones previas de Ballesteros y Fedriani (2009) sobre la relevancia de la relación intracomunitaria y el peso del liderazgo.

Aunque en trabajos previos se ha identificado un rol importante de organizaciones no gubernamentales, académicas, privadas e internacionales, en el caso de Kayamás tales influencias no se registran, de modo que la dinámica de interacción, como se verá, está restringida a los actores estatales y comunitarios. Sin embargo, antes de abordar el estudio del proceso, es necesario hacer algunas precisiones adicionales sobre el marco institucional en el que se despliega.

En investigaciones previas, se ha determinado la existencia de varias “lógicas institucionales” en torno al turismo comunitario. Falconí y Ponce (2011) identifican en su análisis comparado la existencia de formas premodernas y modernas de funcionamiento y desarrollo, residiendo la clave del éxito en la articulación satisfactoria entre ambos “polos”. Por su parte, Coca Pérez (2007) discute la existencia de dos tipos de instituciones en torno al turismo comunitario: las estatales, fundadas en una lógica vertical; y las comunitarias, expresadas horizontalmente. En Ruiz Ballesteros et al. (2008), este argumento se despliega a partir de la concepción de la comunidad como “una trama organizativa de las relaciones sociales con lógica propia” (Ruiz Ballesteros et al. 2008, 401). En ese sentido, la comunidad entraña una forma de regulación política y formas de intercambio peculiares, es decir, una institucionalidad propia.

En este análisis, resulta muy evidente la brecha entre estos dos ámbitos de regulación institucional: el campo de las reglas y el de las prácticas (Lowndes y Roberts 2013). Mientras que las reglas formales vinculan y condicionan a los actores nacionales, estas no alcanzan a afectar las dinámicas de interacción a nivel comunitario. En realidad, como se vio en el capítulo 2, el reglamento de CTC, principal instrumento de regulación, constituye el más importante factor que bloquea la interrelación entre los dos niveles. Al instaurar requerimientos disfuncionales, ajenos a las representaciones, intereses y recursos de las comunidades, se inviabiliza como mecanismo de regulación y permite que las prácticas continúen su desarrollo independiente.

De este modo, se identifican dos ámbitos institucionales prácticamente autónomos entre sí, lo que imposibilita a la política lograr sus objetivos e impide a la práctica nutrirse de sus recursos y prestaciones. A nivel nacional, domina una lógica jerárquica y vertical, muy formal, fundada en una concepción convencional del turismo que genera desarticulación entre las perspectivas estatal y gremial y, dentro del Estado, desarticulación entre los ámbitos

territoriales. A nivel comunitario, priva una lógica de organización y acción muy autónoma, asociada a prácticas tradicionales de fundamento cultural, muy informales, las que, a pesar de eso, logran insertarse en relaciones de cooperación con las entidades gubernamentales locales, si bien limitadas, efectivas.

A la luz de este conjunto de actores, intereses, recursos, representaciones e instituciones, es posible caracteriza el proceso de implementación en términos de modos de gobernanza y analizar su relación con el principio de plurinacionalidad, factores que servirán para explicar los resultados en el capítulo 4.

3.2.2. Procesos: gobernanza y plurinacionalidad

Como se ha venido argumentando, la formulación y la implementación de la política de turismo comunitario, al menos en el caso objeto de estudio, no han estado adecuadamente articuladas. Esto puede ser explicado en términos de modos de gobernanza. A este respecto, se intenta demostrar que el arreglo de gobernanza prevaleciente en este subsector es contradictorio con el principio constitucional de la plurinacionalidad.

En el estudio realizado, se identifican dos ámbitos o niveles de gobernanza desconectados entre sí. A nivel nacional, instancia de formulación, ha predominado un modo de gobernanza jerárquico y vertical, caracterizado por la preferencia por instrumentos normativos de carácter regulatorio. El Ministerio de Turismo ha dado centralidad al instrumento del reglamento como mecanismo de acceso a la política: la legalización se conforma en el punto de acceso al ámbito de la política. En la medida en que el reglamento corresponde a una visión convencional del turismo y asume una vocación regulatoria, impide el acceso de múltiples emprendimientos y limita la capacidad de la política de incidir en el desarrollo de estas experiencias.

Por otro lado, los conflictos y tensiones por posicionar la rectoría estatal en el ámbito turístico y los conflictos políticos desatados entre el Ejecutivo y distintas expresiones del movimiento indígena, asociados con el control sobre distintos ámbitos de políticas, han afectado la propia articulación en el nivel nacional, tanto dentro de los actores estatales como entre estos y los actores comunitarios. Por un lado, el Ministerio de Turismo no ha podido articular la acción de otros entes públicos (ministerios e institutos) en función de los lineamientos sectoriales y

subsectoriales. Por el otro, la relación entre este ministerio y la FEPTCE ha estado marcada por los desencuentros, disputas y tensiones, lo que ha impedido el alineamiento entre la oferta estatal y la demanda comunitaria. De estas dinámicas deriva una reglamentación fuertemente estatista (legalizadora) y muy sesgada hacia el turismo convencional (de masas).

Esta desconexión entre lo nacional y lo local-comunitario se revela en la ausencia tanto del Ministerio de Turismo como de la FEPTCE en el caso objeto de estudio. Los mecanismos de legalización y de afiliación han sido débiles y sus incentivos para atraer a los emprendimientos han sido inefectivos. A pesar de los beneficios formalmente asociados, buena parte de los emprendimientos permanecen tanto fuera del registro de CTC como de la membresía de la FEPTCE. El caso de Kayamás es solo un ejemplo de esta situación.

A nivel local-comunitario, por el contrario, se escenifican otros modos de gobernanza, basados en interacciones horizontales, informales y fluidas. En el ámbito comunitario, la comunidad de Kayamás se organiza y gestiona a través de formas de autogobernanza, establecidos en función de sus instituciones tradicionales. De este modo, los miembros de la comunidad desarrollan actividades conjuntas a través de *mingas*, con las cuales ejecutan labores de mantenimiento del hábitat, construcción de viviendas y otras (G. Wajarai, entrevista).

Aunque el líder ejerce un rol relevante en la conducción del emprendimiento, este se desarrolla bajo una perspectiva comunitaria, integra a distintos miembros de la comunidad y asegura una distribución de los ingresos considerada solidaria (entrevista a Marcelo Ankuash, artesano de Kayamás, Gualaquiza, abril 2017). El líder individual, si bien controla una posición de poder al gestionar los vínculos externos del emprendimiento, mantiene buenas y estrechas relaciones con el resto de la directiva de la comunidad y con los miembros y participantes del emprendimiento; estos juzgan favorablemente su gestión y felicitan su compromiso. De este modo, su liderazgo deriva de su grado de implicación, su conocimiento y su habilidad para gestionar relaciones con agentes externos, especialmente las autoridades municipales.

Aunque esto no implica que la organización interna esté exenta de conflictos, los mismos tienden a ser procesados con arreglo a las instituciones tradicionales, asegurando así un alto

grado de autonomía con respecto a las influencias externas. Por otro lado, la gestión turística como tal se fundamenta en la dinamización de los recursos básicos de la comunidad –sus particularidades culturales y los atractivos naturales de su entorno-, lo que les permite insertarse en la dinámica económica mercantil a partir de sus fortalezas y en sintonía con sus prácticas cotidianas. Además, aunque con sus limitaciones, derivadas de problemas de infraestructura, servicios y capacitación, la oferta del emprendimiento es relativamente diversificada, incluyendo tanto atractivos naturales (cascada) como culturales (representación Shuar y artesanías), estos últimos presentables tanto en la sede de la comunidad como en eventos y sitios externos.

Si bien la autonomía del emprendimiento es relevante, evidentemente que su funcionamiento depende en alguna medida de sus interacciones con agentes externos. En este ámbito, se configuran relaciones que pueden ser calificadas como de cogobernanza o gobernanza cooperativa. A diferencia del nivel nacional, en el que la relación entre actores estatales y comunitarios ha sido conflictiva, en el ámbito local, el gobierno municipal de Gualaquiza y el emprendimiento de Kayamás han establecido una cooperación fluida. Esta relación, sin embargo, está caracterizada por desarrollarse por fuera de los marcos reglamentarios y programáticos de la política de turismo comunitario, al punto que las autoridades municipales no identifican oficialmente a Kayamás como una experiencia de turismo comunitario (M. Patiño, entrevista).

En términos generales, el municipio canaliza visitantes al emprendimiento, les facilita espacios para la comercialización de su artesanía, y los convoca a participar en eventos de carácter turístico y cultural, en representación del cantón de Gualaquiza (P. Ávila, entrevista). Además, la capacitación que funcionó como disparadora de la decisión de Shirap de impulsar el emprendimiento fue realizada en el municipio. Aunque positiva, esta relación tiende a estar por debajo de su potencial y satisfacer las demandas comunitarias (A. Shirap, entrevista). La construcción del sistema de alcantarillado, la edificación de un centro Shuar y la ampliación de la capacitación, necesidades reconocidas tanto por los representantes del emprendimiento como por los funcionarios municipales, no han sido atendidas por el gobierno cantonal bajo el argumento de las limitaciones de recursos (G. Sarmiento, entrevista). Sin embargo, la posibilidad de realizar esas inversiones se mantiene en agenda, aunque condicionada a la presentación de un proyecto por parte de la propia comunidad (M. Patiño, entrevista).

Por otro lado, el análisis permite evidenciar el incumplimiento del principio constitucional de la plurinacionalidad, al menos en el subsector del turismo comunitario. En el ámbito nacional, la incapacidad de establecer una coordinación fluida entre actores estatales y comunitarios incidió en la restricción de la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en la formulación de la política. Precisamente, la ausencia de esta perspectiva resulta visible en las disposiciones restrictivas y convencionales del reglamento de CTC.

En general, tanto los representantes ministeriales como los voceros de las organizaciones indígenas y comunitarias entrevistados concordaron en el supuesto de que la plurinacionalidad no incide como determinante en la política. Por un lado, desde el Ministerio de Turismo se argumenta que el atributo plurinacional en su gestión radica en el respeto de la autonomía de los pueblos y nacionalidades, una expresión pasiva de la plurinacionalidad. Por el otro, representantes de la FEPTCE, CONFENIAE, la Asociación Shuar de Bomboiza y de la propia directiva comunitaria consideran que “desde el Estado no se le da mucha importancia” (G. Parra, entrevista), “solo queda en discursos de parte de representantes Shuar de los GAD” (entrevista a Felipe Tsenkush, presidente de la CONFENIAE, Quito, mayo 2017), ya que si bien “se respeta [las organizaciones comunitarias], no hay apoyo de las autoridades” (G. Wajarai, entrevista).

Como se indicó en el capítulo 1, un modo de gobernanza “plurinacional”, por concepto, debe vincular un amplio margen de autonomía a los pueblos y nacionalidades para la gestión de sus asuntos (autogobernanza) con una importante participación de los mismos en la definición de los asuntos nacionales (cogobernanza). En la formulación de la política no se registran evidencias de estas dinámicas, en tanto se ha privilegiado una gobernanza jerárquica, enfocada en instrumentos legales de regulación y control.

A nivel de implementación, en el sistema de acción local, sí se evidencia un importante margen de autonomía para la comunidad de Kayamás en la gestión de su emprendimiento de acuerdo a sus usos, costumbres y prácticas tradicionales. Se trata, sin embargo, de una autonomía desplegada por fuera de la política. Su carácter es, en ese sentido, negativo, debido a que no incluye acciones relevantes de apoyo y soporte a la comunidad para favorecer su desarrollo autónomo. Por otro lado, si bien se revela algún margen de cooperación entre el

gobierno local y el emprendimiento, este se limita a la ejecución de actividades pero no tiene incidencia en la planificación y gestión integral de acciones en el subsector. De este modo, si bien hay una incorporación en la acción municipal, esta es subordinada y periférica.

En conclusión, el proceso de gobernanza desplegado en torno a la política de turismo comunitario está marcado por la desarticulación entre ámbitos, niveles, lógicas y recursos. La combinación de dinámicas jerárquicas, cooperativas y autónomas no es coherente ni consistente; la gobernanza vertical expresada en el instrumento del reglamento de CTC bloque el despliegue de la política e impide su vinculación con las prácticas de turismo comunitario que efectivamente se despliegan en el territorio. La plurinacionalidad no alcanza a materializarse en un ámbito sensible para los pueblos y nacionalidades indígenas, lo que redundando como resultado en una falla de implementación. En el siguiente capítulo, con ánimo conclusivo, se incluyen algunas observaciones a nivel de resultados.

Capítulo 4

Conclusiones

El turismo comunitario constituye una actividad híbrida, multidimensional y dialógica (Ruiz Ballesteros y Solis Carrión 2007), en la que se combinan lógicas y elementos divergentes: la iniciativa innovadora con la tradición; la captación de apoyos externos con el fortalecimiento interno; la determinación individual y la activación de la estructura comunitaria (Ruiz Ballesteros et al. 2008). En esta investigación, este objeto de investigación ha sido abordado desde el análisis de políticas públicas, una entrada hasta ahora poco desarrollada en este campo. Para captar su complejidad, el estudio se ha enfocado en la implementación, aunque con una previa caracterización del diseño de la política desde la perspectiva instrumental. El caso de estudio es el de Ecuador; la investigación empírica se ha desarrollado en la comunidad Shuar de Kayamás, ubicada en el cantón Gualaquiza, provincia amazónica de Morona Santiago.

A partir de la pregunta sobre ¿cómo se han implementado los instrumentos de la política de turismo comunitario en las comunidades Shuar del Cantón Gualaquiza?, se han establecido cuatro objetivos específicos de investigación: identificar los instrumentos de la política de turismo comunitario de Ecuador; analizar su implementación; caracterizar el modo de gobernanza establecido en la política; y analizar la relación entre el principio de plurinacionalidad y el arreglo de gobernanza identificado. El trabajo de investigación se desarrolló a partir de fuentes primarias y secundarias, lo que permitió trabajar tanto a nivel macro (formulación) como micro (implementación).

La caracterización de los instrumentos de la política ha permitido identificar una preferencia clara por instrumentos de carácter legal, entre los cuales tiene centralidad el reglamento que norma el registro de CTC. Este reglamento, al identificar los requisitos y procedimiento que deben seguir las iniciativas comunitarias para obtener la legalización por parte del Ministerio de Turismo, se constituye en el punto de acceso a la política y sus prestaciones.

Este instrumento no solo “expropia” la categoría de turismo comunitario y la “estatiza”, sino que, al haber sido confeccionado desde la lógica jerárquica-gubernamental, su contenido reproduce una concepción convencional de la calidad, el cual se constituye en un factor

determinante de bloqueo para el despliegue de la política. En este sentido, el instrumento es contradictorio con un objetivo central enunciado en la política (lograr la difusión del turismo comunitario) y es inconsistente con los demás instrumentos, orientados a prestar facilidades (infraestructura, capacitación, acceso a financiamiento, promoción) a las iniciativas comunitarias. Precisamente, estos otros instrumentos no alcanzan un ámbito de implementación más amplio debido al bloqueo reglamentario.

Este problema de diseño se refleja en limitaciones de implementación. En el análisis del caso de Kayamás, se ha seguido el marco analítico de la sociología de la acción pública, el cual postula un modelo interactivo de cinco variables. En términos de actores, se revela que, si bien el turismo comunitario atrae a su arena a actores estatales, privados, no gubernamentales, académicos, internacionales y comunitarios, no existe una adecuada articulación entre ellos, privando una lógica de control estatal ejercido por el Ministerio de Turismo. Este actor resulta fundamental en tanto posee el recurso de la reglamentación. Se evidencia así una ruptura entre los principales ámbitos (estatal-comunitario) y niveles (nacional-local-comunitario) de organización.

Esta ruptura tiene que ver tanto con los intereses como con las representaciones de los diferentes actores. Por un lado, se registra una disputa política entre el Ministerio y la FEPTCE en torno al control de la política. Por el otro, en estos desencuentros se revelan dos concepciones diferentes del turismo comunitario. Desde el Estado, se la concibe como un producto turístico, muy afín al turismo convencional, bajo una concepción restringida de la calidad. Desde la FEPTCE, el turismo comunitario aparece como un modo de gestión con particularidades en términos de organización, gestión de recursos y relación con el entorno, susceptible de una concepción amplia de calidad, en la que se vinculan la calidad del servicio con la calidad de vida de la comunidad.

Sin embargo, en el caso de estudio, estas entidades nacionales permanecen desconectadas de la dinámica territorial, configurándose un sistema de acción local casi autónomo. La comunidad de Kayamás y el gobierno municipal de Gualaquiza mantienen una interacción positiva y fluida pero informal, limitada a la cooperación en torno a la remisión de turistas, la participación en eventos y ferias y, en una ocasión, actividades de capacitación. Sin embargo, las demandas más estructurales del emprendimiento, a las cuales la política debería dar

respuesta, referidas a la infraestructura, los servicios y la capacitación sostenida, no alcanzan a ser cubiertas en esta interacción, afectada por las limitaciones de recursos y capacidades técnicas.

Esta existencia de dos sistemas de acción diferenciados y desarticulados comprueba la brecha entre la política, es decir, el ámbito de la formulación, y la práctica, esto es, la implementación. En términos institucionales, las reglas formuladas desde arriba, muy formales y reglamentarias, no interactúan con las prácticas desarrolladas desde abajo, revelando la incapacidad de la política de incidir en las dinámicas de acción territorial.

Una evidencia clave de la falla de la implementación remite al desconocimiento y desinterés mostrado por la comunidad de Kayamás y sus representantes en torno a la legalización. En general, no ha existido un esfuerzo institucional por dar a conocer las ventajas de este proceso, incluso cuando desde el Ministerio de Turismo se alega haber realizado un trabajo territorial de socialización a través de las denominadas Mingas Comunitarias (X. Chicaiza, entrevista). El que a la fecha solo se hayan legalizado 32 CTC, frente a estimados de al menos 99 emprendimientos activos y más de 100 inactivos, demuestra la necesidad de revisar no solo el contenido del reglamento, como se plantea actualmente el ministerio, sino de rediscutir su rol dentro de la política.

Esta falla de implementación puede explicarse en función de los modos de gobernanza establecidos en la política. En principio, la política ha sido construida bajo un arreglo jerárquico y vertical, mientras que la práctica tiende a desarrollarse desde una gobernanza autónoma. La necesidad de construir mecanismos de cogobernanza se manifiesta tanto a nivel nacional como local-comunitario, pero en el primero estas experiencias han sido inestables e irregulares, mientras que en el segundo se revelan débiles e insuficientes.

Esta desarticulación es manifestación de la ausencia del principio de plurinacionalidad en el subsector. Precisamente, el Estado plurinacional implicaría la construcción de arreglos que combinen satisfactoriamente el respeto a la autonomía de las comunidades, pueblos y nacionalidades con espacios y mecanismos efectivos de cooperación. En cambio, en el caso objeto de estudio, se evidencia el predominio de una perspectiva técnica uniformadora – expresada en el reglamento-, lesiva de la autonomía de las comunidades, a la vez que se

denota la carencia de mecanismos de coordinación y cooperación horizontales efectivos, orientados al desarrollo del turismo comunitario.

Finalmente, a modo de recomendaciones, a continuación se recogen algunos aspectos cuyo tratamiento se considera esencial para mejorar las relaciones entre el Estado y las comunidades en el marco del turismo comunitario:

i) En general, para el Ministerio de Turismo, el principal eje de actividad con respecto al turismo comunitario ha sido la capacitación, aunque sin que se haya articulado en un componente especial. Sin embargo, la metodología con las que han sido diseñadas y aplicadas las capacitaciones no tiene relación con la realidad de las comunidades.

ii) La carencia de una unidad dentro o adjunta al Ministerio de Turismo dedicada al turismo comunitario revela la poca relevancia real asignada a nivel institucional a esta actividad. Es fundamental contar con una oficina propia para el turismo comunitario.

iii) Además, es imprescindible que los GAD Cantonales, en sus Unidades de Turismo, cuenten con una adecuada dotación de recursos presupuestarios, técnicos y especialmente el talento humano tenga una capacitación constante para que garantice su operatividad.

iv) También es esencial romper con el modelo asistencialista que se expresa en la intención de los GAD de utilizar a los emprendimientos comunitarios solo para justificar la promoción turística con identidad cultural.

v) Distintos artesanos de la comunidad de Kayamás identifican el turismo comunitario como un ingreso para la economía familiar y el mejoramiento de la calidad de vida. En ese sentido, se invita a las instituciones del Estado como: MIES, Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCP), Consejo Nacional de Cinematografía del Ecuador (CNCINE), a que lleguen con sus líneas estratégicas a estos sectores para que apoyen sus emprendimientos.

vi) Los GAD cantonales deben asumir un rol más protagónico en el desarrollo de los destinos turísticos. Por ejemplo, establecer mecanismos para que las comunidades participen en la

planificación del desarrollo turístico local; elaborar e implementar políticas de fomento al sector del turismo comunitario dentro de los planes de desarrollo y asegurar la operatividad de las oficinas especializadas para este sector.

vii) Se observan muchos cambios de funcionarios en las áreas o departamentos encargados del turismo comunitario y no hay garantías de resguardo de la información documental. Por ejemplo, en una visita in situ al Ministerio de Turismo, realizada como parte de esta investigación, se solicitó información sobre el Reglamento o Proyecto del Turismo Comunitario del año 2006, informando el funcionario que sus antecesores no le han dejado documentos. Por ello, se sugiere que exista una base de datos especializada para el turismo comunitario; razón que la información sobre este sector se encuentra en varias instituciones del Estado y de manera muy dispersa dificultando el trámite de legalización.

viii) Finalmente, se observa que los distanciamientos por motivos políticos entre el Ministerio de Turismo y la FEPTCE han afectado de manera importante la evolución de la política. Siendo el turismo el tercer producto que genera ingresos económicos para el país, quizá es hora de hacer un esfuerzo para ir más allá de las ideologías partidistas y trabajar de manera conjunta.

Anexos

Anexo 1. Centros de Turismo Comunitario registrados

N°	Nombre de la Comunidad u organización	Ubicación		Estructura Comunitaria		Oferta	
		Provincia	Cantón	Gobernanza	Número de Beneficiarios	Servicios	Contactos
1	Kichwa Unión Muyuna	Napo	Tena	Bueno	30 Familias / 150 personas	Alimentación Guianza Transporte (fluvial)	0983018768
2	Shiripuno	Napo	Tena	Muy Bueno	30 Familias / 150 personas	Alimentación Hospedaje Guianza Transporte (fluvial)	(02) 2271094
3	Sinchi Warmi	Napo	Tena	Muy Bueno	15 familias beneficiarias.	Alimentación Hospedaje Guianza	0969502486 (06) 3063009
4	Sinchi Pura	Napo	Tena	Regular	118 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0992500462
5	Ecoaldea de Shandia	Napo	Tena	Muy Bueno	400 personas y 90 familias	Alimentación Hospedaje Guianza	(06) 6019124
6	Amarun Pakcha	Napo	Archidona	Muy Bueno	57 personas y 87 familias	Alimentación Hospedaje Guianza	0984964679
7	Santa Rita	Napo	Archidona	Bueno	748 personas	Alimentación Guianza	0995238319
8	Sacha Ñampi	Orellana	Aguarico	Bueno	300 personas	Alimentación Hospedaje (camping) Guianza	0991643119
9	Iripari Jungle Camp	Orellana	Aguarico	Regular	120 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0992438959
10	Napo Wildlife Center	Orellana	Orellana	Muy Bueno	180 personas	Alimentación Hospedaje Guianza Transporte (fluvial)	(02) 6005819
11	Yasuni Kichwa Ecolodge	Orellana	Orellana	Muy Bueno	180 personas	Alimentación Hospedaje Guianza Transporte (fluvial)	(02) 2547 758
12	Carachupa Pakcha	Orellana	Loreto	Bueno	350 habs. comunidad Jumandi 75 miembros CTC	Hospedaje Alimentación Guianza	0990649438

13	Ishkay Yaku	Pastaza	Arajuno	Malo	s/d	Alimentación Hospedaje Guianza	(03) 2886236
14	Shayari	Sucumbios	Cascales	Muy Bueno	16 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	(06) 3019399
15	Sani Lodge	Sucumbíos	Shushufindi	Muy Bueno	220 personas	Alimentación Hospedaje Guianza Transporte	(02) 2223800
16	Casacoto Ruta Chiriboga	Santo Domingo	Santo Domingo	Bueno	19 familias	Alimentación Hospedaje Guianza	0987039750
17	Piedra Blanca	Bolivar	Guaranda	Bueno	120 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0986817911
18	Matiavi Salinas	Bolivar	Guaranda	Regular	10.000 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	(03) 2210234
19	Palacio Real	Chimborazo	Riobamba	Bueno	90 familias	Alimentación Hospedaje Guianza	0982954455
20	Quilla Pacari	Chimborazo	Riobamba	Regular	75 socias	Alimentación Hospedaje Guianza	(03) 3013536
21	La Moya	Chimborazo	Riobamba	Regular		Alimentación Guianza	
22	Comuna Tolte	Chimborazo	Alausí	Bueno	45 familias	Alimentación Guianza	(03) 3020076
23	Lago Verde Quilotoa	Cotopaxi	Pujilí	Bueno	250 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0980754418
24	Pondoa	Tungurahua	Baños	Bueno	65 familias	Alimentación Hospedaje Guianza	099575033
25	Comuna Playa de Oro	Esmeraldas	Eloy Alfaro	Bueno	70 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	
26	Comuna Negra San Miguel del Cayapas	Esmeraldas	Eloy Alfaro	Muy Bueno	80 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	
27	Comuna Subida Alta	Guayas	Puná	Regular	160 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0991564562
28	Isla Santay	Guayas	Guayaquil	Bueno	260 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	0986547034
29	Comuna Sacachun	Santa Elena	Santa Elena	Malo	s/d	Ninguno	No está en operación
30	Comuna San Pedro	Santa Elena	Santa Elena	Bueno	128 personas	Alimentación Hospedaje	0996891663

						Guianza	
31	Dos Mangas	Santa Elena	Santa Elena	Muy Bueno	56 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	097574113 067095610
32	Comuna las Gilces	Manabí	Portoviejo	Regular	588 personas	Alimentación Hospedaje Guianza	(593) 0982961386

Fuente: Xavier Chicaiza, Ministerio de Turismo, 2017.

Glosario

Arete. (Idioma Shuar) Akitiai, akiatin.

Artesanía. (Idioma Shuar) Nakúmat, nakúmkamu, ewéjai najantai nekatai.

Artésano (a). (Idioma Shuar) Nakumin, takastinian tura najatniun nékau.

Cascada. (Idioma Shuar) Tuna.

Desarrollo. (Idioma Shuar) Emma.

Dios. (Idioma Shuar) Arútam, najánin.

Ecología. (Idioma Shuar) Iwiaku nunka pujuinia nékamu, nunke tuakar pujamu unuimiatai.

Ecuador. (Idioma Shuar) Ekuatur.

Gente. (Idioma Shuar) Aénts, Shuar.

Guía. (Idioma Shuar) Jintá.

Guiar. (Idioma Shuar) Jintiatin, Jintin.

Subdesarrollado (a). (Idioma Shuar) Emkacharu aénts, kuitrincha aénts.

Tierra. (Idioma Shuar) Mash nunka, nunka.

Turista. (Idioma Shuar) Nekatsa ímiuk wekain.

Turismo. (Idioma Shuar) Chíkich nunkanam imsatai tusa weamu.

Vasija. (Idioma Shuar) Muits.

Visita. (Idioma Shuar) Iamu, iramu.

Visitante. (Idioma Shuar) Irau, irar.

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2011. *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala / UASB.
- Blackstock, Kirsty. 2005. "A Critical Look at Community-based Tourism". *Community Development Journal* 40 (1): 39-49.
- Bruijin, Hans A. de y Hans A. M. Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por Guy Peters, 11-32. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cabanilla, Enrique. 2004. *El turismo comunitario en el Ecuador: situación y tendencias actuales*. Quito: Universidad de Especialidades Turísticas / OIT / FEPTCE.
- _____. 2010. "Propuesta: Plan Estratégico del Turismo Comunitario del Ecuador". Ponencia presentada en la Feria Nacional de Turismo, Azogues, 17-19 de junio.
- _____. 2014. "Desarrollo del turismo comunitario en Ecuador, bajo el paradigma de la complejidad y el sumak kawsay". *BioScriba* 7 (1): 30-49.
- _____. 2016. "La configuración socio-espacial del turismo comunitario, caso República del Ecuador". Tesis doctoral, Universidad Nacional del Sur.
- Cabanilla, Enrique, Xavier Lastra-Bravo y Juan Pazmiño. 2017. "El turismo doméstico ¿demanda potencial de los centros de turismo comunitario en Ecuador?". *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 15 (3): 579-590.
- Capano, Giliberto. 2010. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7-31.
- Cevallos, Renato. 2013. Documento técnico del Programa Nacional de Capacitación Turística. Ministerio de Turismo.
- Coca Pérez, Agustín. 2007. "Machacuyacu, turismo y organización comunitaria". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solís Carrión, 93-124. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2007. "Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador".
<https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ConaiePropuestaAsamblea.pdf>

- Coraggio, José Luis et al. 2001. *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador. Algunas propuestas para superar la crisis*. Quito: ILDIS-FES / Abya-Yala.
- DeGroff, Amy y Margaret Cargo. 2009. "Policy Implementation: Implications for Evaluation". *New Directions for Evaluation* 124: 47-60.
- Estrella Durán, Mateo. 2007. "La incidencia jurídica en el turismo comunitario en Ecuador". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solis Carrión, 51-75. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Falconí, Fander y Juan Ponce. 2011. "Ecoturismo: emprendimientos populares como alternativa a un desarrollo excluyente". En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, coordinado por Mercedes Prieto, 167-205. Quito: FLACSO Ecuador
- Farfán, Karina y Ana Lucía Serrano. 2007. "Turismo comunitario en Ecuador. Una visión empresarial". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solis Carrión, 77-90. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona / Quito: Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
- GADMG (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza). 2014. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Gualaquiza. Administración 2014-2019".
- _____. 2016. "Ciudad y municipio", último acceso el 29 de mayo de 2017, <http://gadgualaquiza.gob.ec/>
- García Muñoz, Luis. 2006. "El uso de marcas como herramienta para apoyar estrategias competitivas en turismo comunitario". Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina 78. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- García Palacios, Carlos. 2016. "Turismo comunitario en Ecuador: ¿Quo vadis?". *Estudios y Perspectivas en Turismo* 25 (4).
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185117322016000400011&lng=es&nrm=iso
- Garrido, Carlos, Cristina Villacís y Enrique Cabanilla. 2016. "Turismo comunitario en el Ecuador: un análisis sobre su crisis". En *Paradigmas del Turismo en Ecuador*, compilado por Efrén Mendoza Tarabó, 34-45. Guayaquil: Centro de Investigación y Desarrollo Ecuador / Universidad Estatal Península de Santa Elena.

- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci* 42: 73-89.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo). 2010. "Base de datos. Censo de Población y Vivienda". <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Jafari, Jafar. 2005. "El turismo como disciplina científica". *Política y Sociedad* 42 (1): 39-56.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 57-82. Madrid: INAP.
- Larrea, Ana María. 2008. "La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay". *Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local* 15. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-456.html>
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1-21.
- _____. 2014. *Sociología de la acción pública*. México D.F.: El Colegio de México.
- Lash, Scott y John Urry. 1998. *Economías de signos y espacios. Sobre el capitalismo y la posorganización*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lasswell, Harold. 1951 (1992). "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-103. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

- Llasag Fernández, Raúl. 2008. "Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora". En *Neoconstitucionalismo y sociedad*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 311-355. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Lyll, Angus. 2011. "Estado y turismo comunitario en la sierra". En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, coordinado por Mercedes Prieto, 65-98. Quito: FLACSO Ecuador.
- Maldonado, Carlos. 2005. "Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario". Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina 73. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- _____. 2006. "Turismo y comunidades indígenas: impactos, pautas para autoevaluación y códigos de conducta". Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina 79. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- _____. 2007. "Fortaleciendo redes de turismo comunitario". *Local.Glob* 4: 8-14.
- Mantecón, Alejandro. 2008. *La experiencia del turismo. Un estudio sociológico sobre el proceso turístico-residencial*. Barcelona: Icaria.
- Manyara, Geoffrey, Eleri Jones y David Botterill. 2006 "Tourism and Poverty Alleviation: The Case for Indigenous Enterprise Development in Kenya". *Tourism, Culture and Communication* 7(1): 19-37.
- Martínez Rodríguez, María. 2014. "Impactos de la apropiación del territorio con el ingreso del turismo. Un estudio en la Amazonía colombiana". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21. <http://siare.clad.org/revistas/0041004.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. S.f "Normativa del Sistema de Administración Financiera". http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/Normativa_Presupuesto_Contabilidad_Tesorer%C3%ADa_Acuerdo_447.pdf
- Ministerio de Turismo. 2007a. "Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador 'PLANDETUR 2020'". Informe final.
- _____. 2007b. "PLANDETUR 2020. Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible de Ecuador".

- _____. 2008. "Programa Consolida Turismo Comunitario".
<https://es.slideshare.net/FMetis/programa-consolida-turismo-comunitario-i-3876855>
- _____. 2009. "Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador 2010-2014".
- _____. 2011a. "Barómetro turístico de Ecuador". Volumen 1.
https://issuu.com/rmedina09/docs/barometro_turistico_ecuador_voll
- _____. 2011b. "Proyecto PLANDETUR 2011-2014".
- _____. 2014a. "Proyecto: Programa Nacional Destinos Turísticos de Excelencia 2014-2017".
- _____. 2014b. "Proyecto: Programa Nacional para la Excelencia Turística 2014-2017".
- _____. 2016. "Servicio Turismo en Cifras".
<http://servicios.turismo.gob.ec/index.php/portfolio/turismo-cifras?layout=blog>
- _____. 2017. "Transparencia", último acceso el 10 de octubre de 2017,
<http://www.turismo.gob.ec/transparencia/>
- Morales, Samuel. 2014. "La Sherezade del desarrollo. Redes y actores en la construcción del entramado turístico en el espacio rural. Dos casos de estudio en Perú y Argentina: el Valle del Colca y Tafi del Valle". Tesis doctoral, FLACSO Argentina.
- Murphy, Peter. 1985. *Tourism: A community approach*. Londres: Methuen
- Natera, Antonio. 2004. "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". Documento de trabajo Política y Gestión 2/2004. Madrid: Universidad Carlos III.
- OMT (Organización Mundial del Turismo). 1999. Código Ético Mundial para el Turismo. Aprobada por la Asamblea General de la OMT, Santiago, 1 de octubre.
- _____. s/f. "Entender el turismo: Glosario Básico".
<http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>
- Orgaz Agüera, Francisco. 2013. "El turismo comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible de destinos subdesarrollados". *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 38 (2). http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.v38.42908
- Peñaranda, Franklin. 2013. "Proyecciones del turismo para el Ecuador al 2020".
http://www.academia.edu/5022431/Proyecciones_del_turismo_para_el_Ecuador_al_2020
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Prieto, Mercedes. 2011. "Los estudios sobre turismo en Ecuador". En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, coordinado por Mercedes Prieto, 9-28. Quito: FLACSO Ecuador.

- Quintero Santos, José. 2014. "Reflexiones acerca de la investigación científica en turismo". *Res Non Verba* 4 (1): 28-42.
- Rhodes, R.A.W. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 99-122. Madrid: INAP.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10ª Edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roux, Fanny. 2013. *Turismo comunitario ecuatoriano, conservación ambiental y defensa de los territorios*. Quito: FEPTCE.
- Ruiz Ballesteros, Esteban y Eugenio Fedriani. 2009. "Un análisis comparativo para el turismo comunitario: de la etnografía al grafo". En *Cultura, comunidad y turismo: ensayos sobre el turismo comunitario en Ecuador*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y María Augusta Vintimilla, 433-457. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Ruiz Ballesteros, Esteban, Macarena Hernández, Agustín Coca, Pedro Cantero y Alberto del Campo. 2008. "Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el community-based tourism desde la comunidad". *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 6 (3): 399-418.
- Ruiz Ballesteros, Esteban y Doris Solis Carrión. 2007. Introducción a *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solis Carrión, 11-26. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural". Quito: SENPLADES.
- _____. 2012. "¿Qué son las zonas, circuitos y distritos?". Material divulgativo.
- _____. 2013. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor". Quito: SENPLADES.
- Smith, Kevin y Christopher Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Solis Carrión, Doris. 2007. "De la resistencia a la sostenibilidad: el proceso histórico del Turismo Comunitario en Ecuador y sus retos actuales". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solis Carrión, 29-50. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.

- Sousa, Boaventura de. 2007. "La reinención del Estado y el Estado plurinacional". *OSAL* 8 (22): 25-46.
- Superintendencia de Bancos. 2015. "Reporte Gerencial. Montos calificados e índice de riesgo de la cartera de créditos y contingentes".
- _____. 2016. "Sistema de bancos privados: comportamiento crediticio sectorial. Período marzo 2015 – marzo 2016".
http://www.superbancos.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Estudios%20Sectoriales/2016/ES1_2016.pdf
- Torre, Stella de la. 2010. "Turismo Comunitario ¿Otro sueño inalcanzable?". *Polemika* 5: 34-39.
- UNWTO (United Nations World Tourism Organization). 2016. "Tourism Highlights".
<http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145>
- Velazco, María. 2011. "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo* 27: 953-969.
- Vinueza, Carlos y Patricio Yucta, eds. 2007. *Guía de Turismo Comunitario del Ecuador*. Quito: FEPTCE.
- Walsh, Catherine. 2008 "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado". *Tabula Rasa* 9: 131-152.
- _____. 2009. *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: UASB / Abya Yala.
- WWF (World Wildlife Fund). 2001. "Directrices para el desarrollo de turismo comunitario".
www.assets.panda.org/downloads/directrices_para_el_ecoturismo_comunitario_wwf_1.pdf
- WWTC (World Travel and Tourism Council). 2016. "Travel & Tourism. Economic World Impact 2016". <https://dossier-turismo.files.wordpress.com/2016/04/informe-wttc-turismo-2016.pdf>
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Yucta, Patricio y Patricio Noboa. 2007. *Manual de Calidad para la Gestión del Turismo Comunitario del Ecuador*. Quito: FEPTCE.

Entrevistas

Código	Fecha	Cargo / Rol	Institución/ Organización	Lugar
001	21 de abril 2017	Especialista de Productos y Destinos	MINTUR-Matriz	Quito-Oficina del MINTUR
002	06 de mayo 2017	PRESIDENTE DE LA FEPTCE 2015-2018	Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE)	Quito: Mall el Jardín-Av. Río Amazonas (No tienen oficina en Quito)
003	05 de mayo 2017	PRESIDENTE DE LA CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana-(CONFENIAE)	Quito: Oficina de la CONFENIAE
004	02 de Mayo 2017	Jefe del Departamento de Tierras de la	Asociación Shuar de Bomboiza	En la cabaña de su domicilio
005	24 de abril 2017	Alcalde	GAD Municipal de Gualaquiza	Gualaquiza: Alcaldía (Despacho)
006	Jueves 27 de abril	Director de Desarrollo Social y Económico	GAD Municipal de Gualaquiza	Gualaquiza: En la oficina de Desarrollo Social y Económico
007	27 de abril 2017	Promotora de Turismo	GAD Municipal de Gualaquiza	Gualaquiza: En la oficina de Turismo
008	25 de abril 2017	Fundador	Centro Shuar de Kayamás	Cabaña (En su domicilio)
009	25 de abril 2017	Pionera en la elaboración de artesanías en pambil (lanzas)	Centro Shuar de Kayamás (Barrio San Juan de Kayamás)	En la comunidad de Kayamás (me dirigía a entrevistarle en su casa; pero le encontré a mitad del camino cerca de la comunidad)
010	25 de abril 2017	Pionero en la elaboración de artesanías en pambil, balsa y madera fina	Centro Shuar de Kayamás	En la comunidad de Kayamás, en su taller (en su domicilio)
011	25 de abril 2017	Pionera en la elaboración de cestería y artesanías con semillas	Centro Shuar de Kayamás	En la comunidad de Kayamás, en su taller (en su domicilio)
012	25 de abril 2017	Jefe de la comisión de Turismo	De la Directiva del Centro Shuar de Kayamás	En la comunidad de Kayamás (en la cabaña del Sr. Guido W.)
013	26 de abril 2017	Gerente Agencia Gualaquiza	BanEcuador	Gualaquiza: Oficina de BanEcuador
014	06 de abril 2017	Analista	Secretaría Nacional de Gestión de la Política	Quito: Oficina de Sistema de Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (ROUSC)