



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 2, noviembre 2017

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

**Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** Esteban Moreno Flores

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** Editorial Ecuador

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2017

1ª. edición: noviembre 2017



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017

---

## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil** .....9-31  
Fabrina Pontes Furtado

**La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas:  
exploraciones teóricas** ..... 33-58  
Juan Vieira Silva

**Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo  
comunitario del Ecuador.** ..... 59-83  
Sayda Marlene Unkuch Saant y Carlos Miguel Rodrigues de Caires

**Petróleo, desarrollo y etnicidad: Ciudad del Milenio Dureno,  
Sucumbíos, Ecuador.** ..... 85-108  
Pablo Lagos

## **Diálogo**

---

**François Houtart. Una sociología de la liberación** .....111-122  
Geoffrey Pleyers

## Reseñas

---

**La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador . . . . . 125-128**

**Por María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt,  
Romina Tomé. División de Protección Social y Salud**

Esteban Moreno-Flores

**Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones  
de la Afrodescendencia en Ecuador . . . . . 129-131**

**Por Rocío Vera Santos**

Dr. PHD Edizon León Castro

**Política editorial. . . . . 133-136**

# Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo comunitario del Ecuador

## *Governance and Policy Instruments: an Analysis of the Ecuador's Community-Based Tourism Policy*



Sayda Marlene Unkuch Saant\*  
Carlos Miguel Rodrigues de Caires\*\*

### Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar la política de turismo comunitario del Ecuador. A partir de una perspectiva instrumental, se argumenta que el reglamento para normar los centros de turismo comunitario constituye un instrumento de “bloqueo” que impide el despliegue de los otros instrumentos, es inconsistente con un objetivo central de la política y contradice la práctica del turismo comunitario. Estos problemas serían consecuencia de la interacción desplegada en torno a la política entre diferentes lógicas y modos de gobernanza, particularmente de la imposición de un modo de gobernanza jerárquico en la concepción y el diseño del mencionado reglamento.

**Palabras claves:** Diseño de políticas; Ecuador; gobernanza; instrumentos de políticas; turismo comunitario.

### Abstract

This article aims to analyze the Ecuador's community-based tourism policy. From an instrumental perspective, it is argued that the regulation for control community-based tourism centers constitutes a “blockade” instrument that prevents the deployment of other instruments, is inconsistent with a central objective of the policy and contradicts the practice of community-based tourism. These problems would be a consequence of the interaction developed around the policy between different logics and modes of governance, particularly of the imposition of a hierarchical way of governance in the conception and design of the mentioned regulation.

**Keys words:** Community-based tourism; Ecuador; governance; policy design, policy instruments.

\* Becaria del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador. Ingeniero en Administración Turística y Hotelera (Universidad Técnica Particular de Loja), cursante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).  
Correo electrónico (publicable): saydaunkuch@gmail.com

\*\* Becario del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador. Politólogo (Universidad Central de Venezuela), cursante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).  
Correo electrónico (publicable): cmrc1884@gmail.com cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

## Introducción

El turismo se ha consolidado como una de las principales actividades económicas a nivel global. En las últimas décadas, han proliferado las actividades turísticas “alternativas”, caracterizadas por ofrecer servicios más “auténticos”, dirigidos a visitantes “conscientes” y “responsables”. En esta categoría se inscriben modalidades turísticas diversas como el ecoturismo, el turismo indígena, el etnoturismo y el turismo comunitario (Ruiz y Solís 2007).

Ecuador ha destacado en el ámbito específico del turismo comunitario debido a la relevancia cuantitativa y cualitativa de sus experiencias. Los primeros emprendimientos en el país surgieron gracias a la iniciativa de comunidades indígenas y campesinas establecidas en zonas de alta biodiversidad, en ocasiones asociadas con operadoras privadas y en algunos casos con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y agencias de cooperación internacional (Solís 2007; Roux 2013).

La intervención estatal se produciría mucho después, en la medida en que las experiencias fueron ganando visibilidad, estableciendo una identidad propia y consolidándose como componentes de la oferta turística nacional. En 2002, la Ley de Turismo reconoció a las comunidades como actores diferenciados del sector, desatando desde entonces un proceso complejo y disputado de diseño de la política de turismo comunitario.

En este proceso, ha marcado un hito la reglamentación emitida para regular la conformación y legalización de los denominados centros de turismo comunitario (CTC). Lejos de facilitar la expansión de la actividad turística comunitaria, objetivo establecido en los planes nacionales y sectoriales, este instrumento de autoridad se ha constituido en un factor de obstrucción del despliegue de la política y, por tanto, del desarrollo del subsector.

Este trabajo tiene por objetivo explicar esta “inconsistencia” a la luz de la noción de gobernanza. En términos generales, se argumenta que el reglamento atiende a una gobernanza jerárquica, contradictoria con las lógicas de cogobernanza y autogobernanza en las que se inscriben los objetivos de la política, otros de sus instrumentos y la propia trayectoria práctica del turismo comunitario. En ese sentido, el reglamento opera como un instrumento de “bloqueo”, que obstruye una adecuada interrelación entre el Estado, el mercado y el sector comunitario, impide el despliegue de los demás instrumentos de la política y refuerza la brecha existente entre las experiencias concretas de turismo comunitario y la política pública establecida en este subsector.

A nivel metodológico, el trabajo constituye un estudio de caso. A partir del enfoque de los instrumentos, se utiliza la taxonomía NATO (Hood y Margetts 2007) para

caracterizar la política. De igual modo, atendiendo a los aportes teóricos de Kooiman (2005), se intenta desentrañar los modos de gobernanza articulados en torno a la política. La información utilizada es fundamentalmente secundaria y proviene de documentos institucionales, normas jurídicas e investigaciones académicas previas.

El artículo está organizado en cinco partes. En la primera, se repasa brevemente la literatura temática sobre turismo comunitario. En la segunda, se precisan las nociones básicas sobre instrumentos de políticas y su vinculación con los modos de gobernanza. En la tercera, se recoge a modo de antecedentes la trayectoria del turismo comunitario en Ecuador. En la cuarta, se caracteriza la política de turismo comunitario a través de sus instrumentos. Finalmente, en la quinta sección, se analiza el reglamento de CTC como instrumento específico, discutiendo su relación con los objetivos e instrumentos de la política, así como con la práctica comunitaria.

## **El turismo comunitario: evolución práctica y discusión teórica**

El turismo irrumpió como ámbito particular durante el siglo XX gracias a la consolidación del ocio y el desarrollo de los transportes (Velazco 2011). De acuerdo con el World Travel and Tourism Council (WWTC), la actividad turística fue responsable del 9,8% del Producto Interno Bruto (PIB) y del 9,5% del empleo a nivel global en el año 2015. Se prevé que, para 2026, esta proporción se incremente al 10,8% y 11% respectivamente (WWTC 2016).

El fenómeno turístico es amplio y complejo. No solo es intrínsecamente diverso, sino que involucra a una gran cantidad de actores (visitantes, comunidad receptora, empresas turísticas, otras empresas vinculadas, entes gubernamentales en sus distintos niveles, ONG, organismos internacionales) y extiende sus efectos sobre una heterogénea gama de ámbitos (economía, entorno natural, infraestructura, población residente y visitante).

En efecto, la categoría “turismo” tiene unos límites imprecisos. A este respecto, Quintero (2014) identifica hasta siete definiciones distintas del vocablo, cada una caracterizada por enfatizar un atributo diferente. En términos generales, el fenómeno turístico implica: i) desplazamientos humanos; ii) con fines diversos; iii) a sitios diferentes al lugar habitual de residencia; y iv) por períodos limitados.

Incentivados por la acelerada expansión de la actividad, los estudios sobre turismo proliferaron a partir de la década de los setenta. Las primeras investigaciones relevantes se concentraron en analizar las influencias económicas y sociales de la actividad en las comunidades receptoras, así como las dinámicas de intercambio entre visitantes y anfitriones. Estas primeras aproximaciones sociológicas y antro-

pológicas fueron complementadas, desde inicios de los noventa, por estudios provenientes de disciplinas tan diversas como la psicología, la geografía, la economía y los estudios del desarrollo (Morales 2014).

En torno al análisis específico de los efectos del turismo en los territorios de implantación es posible discernir dos grandes posturas: una que destaca los beneficios del turismo, especialmente para el desarrollo socioeconómico, y otra que cuestiona sus efectos perversos en términos de mercantilización cultural, conflictividad social y dominación política (Mantecón 2008). Si bien el fenómeno turístico es intrínsecamente ambivalente y genera tanto beneficios como costos, hay un creciente consenso en que el turismo de “masas” o convencional, al sostenerse “en una óptica de consumidor depredador [...] [e] ignorar los efectos socioculturales y ambientales, [...] mostró su carácter insostenible para mantener los equilibrios dinámicos de los entornos en los que actúa” (Maldonado 2006, 3).

En efecto, a partir de los ochenta y a la luz de la emergencia del paradigma de la sustentabilidad, las prácticas y estudios sobre el turismo fueron convergiendo en torno a formas “alternativas” al turismo masivo (Orgaz 2013). Estas innovaciones fueron en gran medida impulsadas por el cambio en las corrientes turísticas globales, expresado en una creciente demanda de experiencias “auténticas”, “responsables” y con efectos “sostenibles” (Maldonado 2005).

El turismo comunitario, también conocido como *community-based tourism*, emergió como práctica y concepto en este contexto. Su primera conceptualización fue formulada por Murphy (1985). Al igual que la noción general de turismo, se trata de una categoría marcada por las imprecisiones, derivadas tanto de la heterogeneidad de prácticas que reivindican dicha denominación como de su superposición con otras nociones afines como la de ecoturismo y turismo sustentable.

Un eje fundamental de disenso se relaciona con el carácter del turismo comunitario, específicamente en cuanto a su condición de producto turístico o de modo de gestión. Desde esta última perspectiva, establecida como dominante, lo distintivo del turismo comunitario es su forma de organización –comunitaria, no mercantil ni estatal– la cual puede desarrollarse en función de la prestación de diversos productos o servicios (Ruiz y Solís 2007). En esto coincide Maldonado, para quien el turismo comunitario abarca:

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)



El turismo comunitario constituye un fenómeno multidimensional, dialógico e híbrido (Ruiz y Solis 2007). Sus objetivos y principios derivan del cruce entre desarrollo sustentable y desarrollo local. En ese sentido, su actividad estaría orientado a lograr, articulada y simultáneamente, la viabilidad económica (productividad y mejora de la distribución del ingreso), la solidaridad social (cohesión comunitaria), el enriquecimiento cultural (preservación de las expresiones culturales) y la responsabilidad ambiental (protección de los ecosistemas y su biodiversidad) de las comunidades locales (Maldonado 2005, 2006). A estos impactos se sumaría un efecto político, en tanto esta modalidad turística estaría orientada a reforzar la posición de las minorías étnicas, estimular su organización y ofrecerles una oportunidad para hacer presencia en el Estado.

En general, la práctica y la investigación sobre el turismo comunitario se han movido de manera paralela. La proliferación de experiencias en contextos sociales e institucionales muy diversos ha estimulado el desarrollo de estudios de caso. Orgaz (2013) identifica estudios empíricos realizados en países tan diversos como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá, Kenia, Japón y Camboya, entre muchos otros. Los enfoques aplicados también han sido heterogéneos. Lyall (2011) da cuenta de la utilización de los espacios turísticos comunitarios como objetos de investigación de problemáticas teóricas relativas a la identidad cultural, la globalización, la organización y participación local, el desarrollo, la ecología política, y el rol del Estado.

Un asunto analítico central ha sido el relativo a los factores de éxito de las iniciativas de turismo comunitario. Mediante una investigación aplicada a nueve experiencias ecuatorianas, Ruiz y Fedriani (2009) identificaron cinco factores claves que, al articularse entre sí y reforzarse mutuamente, determinan la solidez de las iniciativas. Para estos autores, el éxito de los proyectos dependería de la existencia de organización comunitaria; un sólido liderazgo dentro de las comunidades; la intervención oportuna de agentes externos (estatales o no estatales); una fuerte apropiación de las comunidades sobre sus recursos naturales y culturales; y una controlada inserción del emprendimiento en el mercado. Reinterpretando estos hallazgos, puede decirse que la efectividad de las experiencias depende de una adecuada interacción entre la comunidad, el mercado y el Estado, es decir, de un apropiado arreglo de gobernanza.

## **Gobernanza y políticas públicas: algunas precisiones**

Los fenómenos turísticos han sido principalmente abordados desde la sociología, la antropología y los estudios del desarrollo, no tanto así desde el análisis de políticas

(Prieto 2011). Esto podría explicarse por la limitada relevancia asignada a la intervención estatal, teniendo en cuenta que la actividad ha sido impulsada principalmente desde el mercado (turismo de masas) o por las comunidades, con el apoyo ocasional de agentes no estatales (turismo comunitario) (Maldonado 2007; Estrella 2007).

En este trabajo, se abordan las políticas públicas como problemas de gobernanza. En particular, se argumenta que la lógica y modo de interacción entre los actores estatales y no estatales es determinante del diseño e instrumentación de las políticas (Córdova 2017). El foco en los instrumentos permite desentrañar los procesos mediante los cuales las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas (Brujijn y Hufen 1998).

Los instrumentos de políticas no son meros dispositivos técnicos sino que poseen una dimensión socioinstitucional. Esto implica que, por un lado, expresan una representación particular de la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, una forma particular de regulación y control social, mientras que, por el otro, portan una lógica institucional específica, a la luz de la cual proyectan valores, condicionan los comportamientos y distribuyen de manera diferenciada capacidades y recursos (Lascoumes y Le Galès 2007).

El diseño de políticas puede ser entendido como el proceso de selección y ajuste de los instrumentos de una determinada política. Se trata de un proceso complejo, caracterizado por el despliegue de esfuerzos constreñidos para hacer coincidir los componentes de políticas (objetivos y medios) dentro y entre distintos niveles de abstracción (macro, meso y micro) (Howlett 2009). A este respecto, el “éxito” del diseño dependería del cumplimiento de tres condiciones: i) La coherencia de los objetivos en todos sus niveles; ii) La consistencia entre los niveles instrumentales; y iii) La congruencia entre los objetivos y medios de cada nivel.

Los modos de gobernanza aparecen como el marco más abstracto del diseño de las políticas y se manifiestan en los propósitos generales y las preferencias globales de implementación. Para Howlett (2009), estos modos tienden a perdurar en el tiempo y consolidarse en conjuntos de objetivos e instrumentos que tienden a aplicarse de manera sistemática en muy diversos contextos y sectores de políticas, constriñendo a los diseñadores en sus procesos de toma de decisiones (tabla 1).

La noción de gobernanza ha estado en el centro del debate político y académico al menos desde inicios de la década de 1990. En su origen, se concibió como un nuevo enfoque para la dirección de la sociedad, más apropiado a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de la segunda mitad del siglo XX (Aguilar 2008). Sin embargo, su uso ha sido muy heterogéneo y difuso. Al respecto, Rhodes (2005) identifica al menos siete aplicaciones del vocablo: Estado mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública; buena gobernanza; sistema sociocibernético; y redes autoorganizadas.

**Tabla 1. Modos de gobernanza: objetivos generales y preferencias de implementación**

Modo de gobernanza	Propósito general de gobernanza	Preferencia de implementación
<b>Gobernanza legal</b>	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
<b>Gobernanza corporativa</b>	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
<b>Gobernanza de mercado o mercantil</b>	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
<b>Gobernanza en red</b>	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: elaborado a partir de Howlett 2009, 77.

Para Peters y Pierre (2002, 433), la gobernanza consiste en “el proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se le da una dirección y un significado comunes”. En el mismo sentido, Mayntz (2001, 1) la concibe como “una forma de gobernar más cooperativa [...] [en la cual] 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”.

Desde una perspectiva más amplia, Kooiman (2005) reconoce que, en las sociedades actuales, marcadas por la diversidad, la complejidad y el dinamismo, la gobernanza constituye una combinación de diversas actividades y estructuras de dirección y coordinación. Asumiendo como unidad de análisis la interacción, entendida como “una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades” (Kooiman 2005, 62-63), el autor identifica tres diferentes tipos de gobernanza.

La autogobernanza se caracterizaría por interacciones muy fluidas, propias de sistemas autónomos y cerrados. La cogobernanza, por su parte, incorpora formas horizontales de gobierno, en las cuales las entidades renuncian a parte de su autonomía para cooperar, coordinar o comunicarse con otras sin la presencia de un actor dominante. La gobernanza jerárquica, finalmente, abarca interacciones muy formalizadas, organizadas de acuerdo a responsabilidades y tareas de supra-subordinación.

A pesar de esta diferenciación analítica, el autor admite que la resolución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades en las sociedades contemporáneas suelen demandar modos mixtos, en los que diversos actores reúnan y ejerzan capa-

cidad de iniciativa y de coordinación. Bajo esta perspectiva, es posible caracterizar la política de turismo comunitario del Ecuador a partir de sus instrumentos y analizar la aparente inconsistencia entre ellos como una consecuencia de la existencia de diferentes y contradictorios modos de gobernanza.

## El turismo comunitario en Ecuador

Aunque la primera norma sectorial data de 1930, el turismo se convirtió en objeto de la acción pública en Ecuador a mediados del siglo XX (MINTUR 2007a). Desde entonces, este sector de políticas se ha desplazado en la institucionalidad estatal en distintas direcciones, articulándose con ámbitos tan diversos como ambiente, información, e industria y comercio (Prieto 2011). En 1992, bajo la presidencia de Sixto Durán Ballén, el turismo adquirió rango ministerial, aunque sería solo en abril de 2000 cuando, de manera definitiva, se consolidaría la existencia del Ministerio de Turismo (MINTUR) como entidad independiente (MINTUR 2007a).

En su revisión de la literatura producida en el país sobre el tema, Prieto (2011) identifica la existencia de dos momentos o fases en el desarrollo de las políticas turísticas. La primera etapa, desplegada entre las décadas de los cincuenta y los ochenta, se caracteriza por el énfasis en el turismo internacional y su articulación a unos pocos destinos específicos (Galápagos y Otavalo, principalmente). La operación turística fue en esta fase fundamentalmente privada, mientras que el Estado asumió la responsabilidad de subvencionar la infraestructura y la promoción.

En un segundo momento, iniciado en la década de los ochenta, se desarrolló de modo importante el turismo interno, se ampliaron los destinos y productos turísticos (Quito y la Amazonía), se involucraron nuevos actores (ONG, comunidades, gobiernos locales) y se plantearon nuevos asuntos de agenda, entre los que destaca la sustentabilidad, asociada al ecoturismo y al turismo comunitario. En esta fase, se complejizaron los roles del Estado, incluyendo su participación en alianzas público-privadas, la descentralización de competencias, la acreditación de servicios y el diseño de sistemas de información.

En efecto, entre las décadas de los ochenta y noventa emergieron diversas e importantes iniciativas comunitarias que consolidaron al Ecuador como país pionero del turismo comunitario en América Latina (Ruiz y Solís 2007). Las primeras experiencias respondieron al malestar causado entre las comunidades por el control que ejercía el sector privado sobre las operaciones y los ingresos (Cabanilla 2004). Además, algunas iniciativas se inscribieron en las luchas de los movimientos indígenas por afianzar sus culturas y participar en la vida nacional (Solís 2007).

Cabanilla (2016) identifica tres etapas en el desarrollo de la actividad en el país, cada una determinada por la presencia y el rol jugado por los actores territoriales, nacionales y externos. En una primera fase “preoperativa”, desarrollada entre 1980 e inicios del siglo XXI, el turismo comunitario se desarrolló a la sombra del ecoturismo, bajo el impulso de organizaciones indígenas y campesinas, ONG y entidades internacionales, y con el apoyo disperso e intermitente de diversas entidades estatales.

La segunda fase, de “institucionalización y fortalecimiento”, se inició en 2001 y concluyó en 2006, con la emisión del primer reglamento de CTC. Esta etapa implicó la activación de una política para el subsector, la consolidación del MINTUR como ente rector, la multiplicación de agentes involucrados y el avance en la organización gremial de los actores comunitarios a través de la creación de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE).

Finalmente, la tercera etapa, denominada de crecimiento y normalización, se ha caracterizado por la incorporación del subsector a las estrategias y planes nacionales y sectoriales. A pesar de este avance institucional, se ha registrado un comportamiento irregular en el desempeño de los emprendimientos, a la vez que se han producido tensiones y conflictos recurrentes entre los actores del ámbito.

En efecto, la expansión práctica del turismo comunitario ha seguido un patrón irregular y desigual. Para el 2007, la FEPTCE identificaba en operación 30 centros turísticos comunitarios, ubicados principalmente en la Sierra y la Amazonía (Vinueza y Yucta 2007). En 2013, se calculó la existencia de 158 operaciones, de las cuales 121 eran socias de la FEPTCE; estos emprendimientos atraerían anualmente a unos 56 800 visitantes (Roux 2013). En 2016, Cabanilla (2016) identificó 231 emprendimientos, de los cuales, sin embargo, solo 99 permanecían activos.

Si bien se identifica un conjunto de desafíos básicos comunes,<sup>1</sup> estas experiencias varían significativamente en términos de su posicionamiento en el mercado, capacidad organizativa, y grado de aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. En su investigación, Ruiz y Fedriani (2009) clasificaron las nueve iniciativas estudiadas en tres categorías: consolidadas; con potencialidad de desarrollo; y de evolución incierta. Bajo un criterio similar, la FEPTCE agrupó 135 operaciones clasificadas en 2013 de la siguiente manera: 44 consolidadas; 61 en proceso; 23 en fase de iniciación; y 7 colapsadas o estancadas (Roux 2013). En términos de su capacidad de atracción de visitantes, las brechas son reveladoras: mientras que Agua Blanca y Salinas de Guaranda reciben entre 15 y 20 mil visitantes anuales, muchas iniciativas no alcanzan las 500 visitas al año (Roux 2013).

---

1 Entre los desafíos, Solís (2007) destaca: la calidad; la conectividad; la dotación de servicios básicos; la diversificación de los productos ofertados; y el acceso a mercados y conocimientos.

Esta diversidad ha sido interpretada como una consecuencia del propio modo de desarrollo del sector, en particular del hecho de que las iniciativas han provenido de las propias comunidades, en una dinámica *bottom-up* (García 2016). También se ha puesto el énfasis en el voluntarismo y la carencia de adecuados estudios de viabilidad como causas del fracaso (Torre 2010).

En tanto las experiencias antecedieron a las regulaciones, y el turismo comunitario se desarrolló como práctica antes que como política, se consolidó una concepción fundada en la lógica comunitaria y en un modo de gobernanza autónomo. Esta peculiaridad, como se intenta evidenciar, abriría un eje de tensión y disputa en el diseño de la política.

La concepción comunitaria está expresada en la definición que ofrece la FEPT-CE del turismo comunitario, entendido como:

La relación entre la comunidad y sus visitantes desde una perspectiva intercultural, en el contexto de viajes organizados, con la participación consensuada de sus miembros, garantizando el manejo adecuado de los recursos naturales, la valoración de sus patrimonios, los derechos culturales y territoriales de las nacionalidades y pueblos, para la distribución equitativa de los beneficios generados. (Vinueza y Yucta 2007, 80)

Cinco atributos distinguirían el turismo comunitario desde esta perspectiva: i) La presencia de un sujeto colectivo, regido por sus valores, prácticas e instituciones; ii) El establecimiento de estructuras y prácticas democráticas solidarias, fundadas en la reciprocidad, la confianza, la solidaridad y la cooperación; iii) La atribución de un objetivo sociocultural, concretado en la mejora de las condiciones de vida y la afirmación de la identidad cultural; iv) La organización con fines productivos, basado en la propiedad y gestión colectiva de los recursos y el reparto equitativo de la riqueza; y v) La participación activa de los miembros de la comunidad, basados en reglas organizativas internas (Vinueza y Yucta 2007).

Bajo esta concepción, la acción de los agentes comunitarios ha estado orientada a la defensa del protagonismo de las comunidades, la protección frente al intervencionismo estatal y la mercantilización, y el fortalecimiento de los servicios sin afectar la sostenibilidad ambiental y la identidad cultural (García 2016). En los términos más avanzados, esta lógica se expresa como compromiso de resistencia y consolidación de la comunidad en tanto sujeto político, capaz de movilizar sus recursos y capacidades para fortalecer su posición frente a las influencias estatales y mercantiles (Ruiz y Hernández 2010). Las tensiones abiertas entre esta lógica comunitaria, la lógica estatal y la mercantil se consideran precisamente determinantes de la inconsistencia en el diseño de la política.

## **La política de turismo comunitario del Ecuador: breve caracterización a partir de sus instrumentos**

El turismo comunitario constituye un subsector de política, integrado a la política de turismo. Por ello, los límites entre ambos dominios no son del todo claros. A los efectos de la caracterización, es útil proceder mediante la identificación de los instrumentos (tabla 2).

La necesidad de establecer un marco regulatorio para las actividades del turismo comunitario se hizo evidente a comienzos de la década del 2000, debido al auge de experiencias prácticas y a las demandas del sector privado, interesado en intensificar la explotación de dicho “producto” (Ruiz et al. 2008). En este marco, en 2001, la Organización de Estados Americanos (OEA) financió la elaboración de la primera base de datos de emprendimientos (García 2016).

A la luz de su creciente potencial económico, se impulsó la formulación de una nueva Ley de Turismo, ampliamente discutida con el sector privado y finalmente sancionada en el año 2002. En esta norma, la actividad comunitaria es reconocida y protegida de manera diferenciada. La participación comunitaria figura como un principio de la actividad turística (art. 3) y su reconocimiento e impulso se establece como un objetivo de la política estatal (art. 4). Además, la participación de las comunidades locales en la prestación de servicios y proyectos turísticos es reconocida en igualdad de condiciones, aunque sin derechos de exclusividad (art. 12, 15). Para efectos de la formulación de políticas, un representante de la FEPTCE es incluido como miembro del Consejo Consultivo (art. 14).

A partir de este marco, se abrió un período de disputas y desacuerdos entre las autoridades ministeriales y los representantes de la FEPTCE con respecto a la reglamentación específica del subsector (Solís 2007; Garrido, Villacís y Cabanilla 2016). Esta disputa fue procesada a través de la firma de un convenio entre el MINTUR y la FEPTCE, en el que se acordó elaborar conjuntamente el reglamento e incorporar al subsector en la planificación turística nacional a través del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible (PLANDETUR 2020) (Estrella 2007).

El reglamento para los CTC, sancionado en 2006, se constituyó en el instrumento clave de la política. Su inestabilidad, evidenciada en las reformas del 2008 y 2010, revela las divergencias con respecto a sus disposiciones y la insatisfacción con sus efectos. Por otro lado, la Constitución de 2008, al reforzar los derechos de los pueblos y nacionalidades y ampliar el reconocimiento de la economía popular y solidaria, en el marco de los principios y valores del Buen Vivir, afianzó los fundamentos normativos del turismo comunitario.

En el mismo ámbito de la autoridad, el desarrollo del turismo comunitario en los planes y programas nacionales y sectoriales ha sido desigual. En general, el turismo ha sido incorporado en los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017) en el marco de la estrategia de diversificación y transformación productiva, bajo una perspectiva marcadamente economicista.

A nivel sectorial, el PLANDETUR, al incluir un enfoque de sostenibilidad y contar con la participación protagónica de la FEPTCE en su formulación, dio gran relevancia al turismo comunitario, concibiéndolo como una de las nueve líneas de productos turísticos (MINTUR 2007b). Entre sus objetivos, políticas y estrategias, destaca la coordinación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios, bajo un sistema de gobernanza turística.

El plan contempla 22 programas, de los cuales al menos dos se refieren específicamente al turismo comunitario. En particular, el programa denominado “desarrollo y fortalecimiento del turismo comunitario para el turismo de Ecuador” incluye una estrategia integral de intervención, abarcando, entre otros aspectos, la dotación de servicios; la gestión del territorio; el fortalecimiento de la identidad cultural; el desarrollo organizativo; la ampliación del marco legal; la profesionalización y capacitación; el acceso a financiamiento; y la comercialización de los productos. Estos ámbitos de intervención son además operacionalizados a nivel de metas de gestión, con perspectivas al 2020 (MINTUR 2007a).

Estos proyectos fueron, sin embargo, escasamente implementados, en tanto el reglamento se constituyó en un factor de bloqueo de la política y el PLANDETUR fue concluido anticipadamente en el año 2014. En cambio, el MINTUR optó por la formulación de nuevos planes por componentes turísticos, en los cuales el turismo comunitario se ubicó como un producto singular.

En el marco de esta reorientación de la concepción planificadora, conviene mencionar tres instrumentos. En primer lugar, en el Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador (PIMTE) (2010-2014), el turismo comunitario fue identificado como un “producto de consolidación”, cuyo desarrollo y promoción se considera estratégico. En particular, el producto aparece asociado a proyectos de sensibilización y formación (MINTUR 2009). En el mismo sentido, el turismo comunitario es identificado como un componente del Programa Nacional de Capacitación Turística (Cevallos 2013). Finalmente, en los programas nacionales para la Excelencia Turística (2014-2017) y Destinos Turísticos de Excelencia (2014-2017), si bien el tratamiento del turismo comunitario es secundario y fragmentado, se apuesta por incrementar la oferta turística mediante el desarrollo de diversos destinos, incluyendo algunos territorios asociados a experiencias comunitarias.



En estos diferentes instrumentos, la intervención, sea en los ámbitos de promoción, capacitación o infraestructura, se limita a experiencias reconocidas y legalizadas como CTC. En ese sentido, el despliegue de los instrumentos se concibe como posterior a la aplicación del reglamento, lo que restringe el alcance de la acción estatal y limita su capacidad de lograr el objetivo de la expansión de la actividad.

Si bien los instrumentos de autoridad son fundamentales en esta política, también se combinan en ella instrumentos de nodalidad, tesoro y organización. En cuanto a la nodalidad, el registro de turismo y las encuestas de turismo constituyen los principales mecanismos de captación de información (sobre la oferta y la demanda, respectivamente) por parte del MINTUR. Otra fuente clave de información es la FEPTCE, la cual, sin embargo, solo alcanza a las experiencias afiliadas. De igual modo, se cuenta con mecanismos de difusión de información, como es el caso del sistema “Turismo en Cifras”, de fácil consulta para los actores del sector y el público en general.

En cuanto al tesoro, la Ley de Turismo estuvo concentrada en la provisión de incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento a la oferta turística, tanto privada como comunitaria. Para el sector comunitario, sin embargo, el alcance de estos instrumentos se restringe a CTC legalizados, creándose así un efecto circular negativo: los emprendimientos necesitan en general inversiones para poder legalizarse, pero solo pueden acceder a financiamiento una vez han sido legalizados. Los recursos presupuestarios asignados al MINTUR para infraestructura, capacitación o comercialización también sufren una similar restricción, en tanto solo pueden ser dirigidos a destinos, proyectos y experiencias legalmente reconocidas.

Finalmente, en lo relativo a la organización, el MINTUR se ha consolidado como ente rector de la política, incrementando su relevancia por medio de dos estrategias: la desconcentración territorial del ministerio, en tensión con la descentralización de competencias a favor de los gobiernos seccionales; y el afianzamiento, frente a los sectores privado y comunitario, del Ejecutivo Nacional como planificador y decisor. Esta misma dinámica ha debilitado las posibilidades de integrar la cooperación de las ONG y organismos internacionales en el marco de la política (Carpentier 2016).

Por el contrario, la FEPTCE, principal entidad de representación del sector comunitario, ha seguido una trayectoria irregular. Luego de una etapa de fuerte influencia en la política, entre los años 2004 y 2006, durante la cual ejerció funciones de codecisión junto al MINTUR, ha perdido relevancia y se ha debilitado su propia capacidad de acción, en parte debido a las diferencias políticas que atravesaron las relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y la dirigencia del movimiento indígena (García 2016; Cabanilla 2016; Carpentier 2016).

Tabla 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] MINTUR (ente rector). Departamentos de Turismo (GAD provinciales y cantonales)
[Encuestas] MINTUR (Encuesta Nacional sobre Turismo Interno)	[Normas legales] Ley de Turismo (2002) COPCI (2010) COOTAD (2010) Ley de Economía Popular y Solidaria (2012)	[Presupuesto] MINTUR (Presupuesto Nacional) 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)	[Entidades consultivas] Consejo Consultivo de Turismo Consejo Ciudadano Sectorial Comités de turismo	[Entidades consultivas] Consejo Consultivo de Turismo Consejo Ciudadano Sectorial Comités de turismo
[Informes diagnósticos] Tourism & Leisure Advisory Services CAF, BID, GIZ OMT	Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo (2004) Reglamento de CTC (2006) Reglamento para el registro de CTC (2008) Reglamento para los CTC (2010) Instructivo para Registro de CTC (2009)  [Mecanismos de registro y control] Registro de Turismo LUAF  [Planes y programas] PNBV (2009) PNBV (2013) Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva PLANDETUR (2007) PIMTE (2009) Programa Nacional de Capacitación Turística. Programa Nacional para la Excelencia Turística (2013) Programa Nacional Destinos Turísticos de Excelencia (2013)	[Sector privado] Cámaras turísticas  [Organismos internacionales y no gubernamentales] Cooperación internacional (GIZ). Organismos multilaterales (BID, CAF). Organismos internacionales (OMT). Fundaciones y ONG (ArcoIris).	[Sector privado] Cámaras turísticas  [Organismos internacionales y no gubernamentales] Cooperación internacional (GIZ). Organismos multilaterales (BID, CAF). Organismos internacionales (OMT). Fundaciones y ONG (ArcoIris).

Fuente: Elaborado a partir de Hood y Margetts (2007).

Finalmente, el sector privado ha mantenido incidencia en la política, en tanto las cámaras, gremios y operadoras han intentado –con éxito– evitar que los emprendimientos comunitarios reciban un tratamiento diferenciado y derechos de exclusividad sobre la actividad turística en determinadas zonas (Solís 2007). Además, agencias y operadoras turísticas privadas de distintas dimensiones han continuado fungiendo de instancias de contacto, coordinación y promoción de los servicios turísticos comunitarios.

### **El reglamento de los centros de turismo comunitario: un instrumento de bloqueo**

La Ley de Turismo dispuso en su artículo 12 la sanción de reglamentos para normar la prestación de servicios turísticos por parte de “las comunidades locales organizadas y capacitadas”. Bajo el criterio de que el turismo comunitario constituye una actividad con requerimientos y estándares específicos, el reglamento general emitido en 2004 no reguló el tema. La discusión de la norma específica fue objeto de desencuentros y tensiones entre las autoridades ministeriales y los voceros de la FEPTCE. La primera versión fue sancionada en 2006, bajo cuestionamientos del gremio comunitario (Cabanilla 2016; García 2016).

Este reglamento de CTC incorporó una regulación mínima. La actividad turística comunitaria fue definida de modo genérico como la ejercida por las comunidades legalmente organizadas y capacitadas. Se establecieron dos instancias de registro y control: el Registro de Turismo y la LUAF. Los requisitos para el registro –único requerimiento para acreditarse como CTC– eran pocos: documentos que acrediten la personalidad jurídica; el nombramiento del representante legal; el acta de asamblea que autoriza al representante legal a realizar el registro; y documentos que demuestren que los responsables del servicio han recibido capacitación o formación profesional en turismo (art. 2). El pago único establecido fue de 80 dólares.

Si bien este primer reglamento incorporaba exigencias mínimas para el registro, dejaba abierta la noción de turismo comunitario, sin incorporar atributos fundamentales como la protección de la identidad cultural y la preservación de la biodiversidad, así como sin precisar sus ámbitos de actuación en el proceso turístico. En este sentido, la categoría, tal como estaba definida, era susceptible de incorporar formas organizativas y de gestión de los ingresos puramente mercantiles.

La primera reforma del reglamento fue oficializada en febrero de 2008. Esta versión avanza en dos direcciones contradictorias. Por un lado, incrementa los requisitos para el registro y legalización de las iniciativas comunitarias; por el otro, precisa parcialmente la singularidad del turismo comunitario.

En el artículo 1, se explicita que la actividad turística comunitaria implica el ejercicio “directo” por las comunidades legalmente organizadas y capacitadas de todos los tipos de servicios turísticos reconocidos en la ley. En los requisitos exigidos se agrega un informe técnico emitido por la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana o por la FEPTCE, en la que se acredite la calidad comunitaria del proyecto.

Esta disposición, si bien buscaba evitar la invasión del subsector por iniciativas de carácter privado, terminaría complicando el registro, al obligar a las comunidades a tramitar en una instancia diferente un aval adicional. Además, dio pie a la aplicación de una concepción burocrático-formal restrictiva de “comunidad”, que ha operado como instrumento de veto y exclusión discrecional (Ruiz et al. 2008). Sin embargo, por otro lado, esta norma reforzaría la posición de la FEPTCE como entidad de agremiación, en un intento por evitar la dispersión de la representación sectorial y el consecuente debilitamiento de su capacidad de negociación.

Adicionalmente, junto a los requisitos previos, se incluyó la solicitud del registro único de contribuyentes (RUC) de la persona jurídica, cuyo objeto debía corresponder a la prestación de servicios turísticos comunitarios. Con ello, se buscaba evitar que empresas dedicadas a otras actividades tramitaran el registro como CTC para sacar ventajas de este estatuto. Finalmente, las comunidades también estaban obligadas a elaborar un documento en el que determinarían los servicios a brindar y la zona geográfica de funcionamiento; esto, con miras a facilitar el control y la supervisión estatal sobre su operación.

Basado parcialmente en el manual de calidad elaborado por la FEPTCE en 2007 (Yucta y Noboa 2007), en abril de 2009 el Ministerio de Turismo aprobó el Instructivo para el Registro de los CTC. El manual original asumía la calidad del servicio turístico como un componente del bien vivir de las comunidades. A partir de una concepción ambiciosa del turismo comunitario y con el objeto de servir de referencia a las experiencias en desarrollo, el documento incluyó estándares organizativos y de gestión territorial, cultural, natural y productiva. En la sección específica sobre el producto turístico comunitario, se especificaron parámetros para la infraestructura, la prestación del servicio y las relaciones personal-cliente. Estos estándares, si bien reflejaban criterios turísticos generales, revelaban intentos por adaptarlos a las peculiares realidades comunitarias.

Por su parte, justificado en la necesidad de “elevar los estándares en la prestación de los servicios turísticos” en los CTC, el instructivo para el registro estableció la obligación del Estado de inspeccionar los emprendimientos y avalar o negar su carácter de CTC, en una lógica clara de control jerárquico previo, sustentada en el principio de la calidad. Esta norma incorporó en su artículo 3 una definición de

CTC que si bien abarca los principales atributos distintivos del turismo comunitario, restringe a su vez su incidencia a los servicios turísticos más convencionales (alojamiento y alimentación). El centro es así concebido como:

El espacio turístico dentro del territorio comunitario que ofrece servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, basados en una organización comunitaria que promueve un desarrollo local justo, equitativo, responsable y sostenible; basado en el rescate de su identidad, costumbres, tradiciones a través de un intercambio de experiencias con visitantes con la finalidad de ofertar servicios de buena calidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. (Instructivo para Registro de CTC 2009, art. 3).

Este instrumento incorporó además un amplio listado de “estándares mínimos” que deben ser cumplidos para el registro de los CTC, y que refieren a aspectos como instalaciones, señalización, áreas comunes, ambientación, decoración, cultura, servicios de alimentos y bebidas, guianza, transporte, servicios de información y seguridad e higiene. A diferencia del manual de la FEPTCE, estos parámetros fueron aplicados solo a los servicios turísticos, transmitiendo una noción de calidad convencional, más exigente y ajena al universo global de las prácticas comunitarias.

Además, el instructivo detalló por vez primera el proceso de registro. De acuerdo con la norma, luego de recibida la documentación, funcionarios ministeriales deben realizar una “evaluación del establecimiento”, en la cual deben determinar la actividad, capacidad y grado de cumplimiento de los estándares. Una vez emitido el informe, se realiza el registro y se procede a la cancelación del monto (los 80 dólares más el uno por mil de los activos fijos), emitiéndose el certificado con el cual se tramita la LUAF. A pesar de su detalle, no se contempla procedimiento alguno de subsanación para el caso de los centros que no cumplan con los estándares, ni hay precisión sobre un instrumento objetivo a ser aplicado por los funcionarios encargados de la evaluación.

El instructivo, al establecer un concepto “convencional” de calidad del servicio, propio del sector privado, y asociarlo a un mecanismo de supervisión y control previo, profundizó las brechas entre la práctica y la política de turismo comunitario. Bajo esta misma lógica, una nueva reforma del reglamento, oficializada en marzo de 2010, elevó aún más los estándares regulatorios. Si bien se avanzó a reconocer la prerrogativa de los CTC de prestar los diversos servicios turísticos (incluyendo su comercialización) y se precisó que la gestión de las actividades corresponde a las comunidades, obligando a los establecimientos privados o familiares a someterse a las normas comunitarias (art. 5), la operación de los emprendimientos se restringió

explícitamente a los límites territoriales de la comunidad, los cuales también son objeto de reglamentación legal (art. 2).

Aunque en esta última versión del reglamento se establece que el MINTUR fomentará el desarrollo de los CTC (art. 6), particularmente mediante la provisión de capacitación técnica y profesional para sus miembros (art. 13), los requisitos para acceder a tales prestaciones son ampliados. A este respecto, se precisa que la capacitación turística acreditada por los responsables de los servicios no debe ser menor a 40 horas y se exige la entrega de un documento de estructura orgánica, a la vez que la calificación como iniciativa comunitaria se remite exclusivamente a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, excluyendo de esta labor a la FEPTCE (art. 8). Además, se incorpora un capítulo de sanciones para el control de la actividad.

Por otro lado, a partir de una concepción más amplia del turismo comunitario y en función de impedir su perversión por intereses privados, el reglamento vigente incorpora disposiciones específicas como la prohibición del uso del calificativo por parte de servicios privados (art. 16), el deber de incorporar a la oferta de los CTC el respeto por los recursos naturales y la preservación de la identidad cultural (art. 15 y 17) y la responsabilidad de la empresa privada de coordinar con las comunidades la utilización de los recursos naturales ubicados en sus territorios (art. 18).

Como se evidencia en esta evolución, el reglamento, luego complementado con el instructivo, no solo ha sido central para la política, sino que su diseño ha estado marcado por las tensiones entre al menos tres lógicas diferentes, correspondientes a tres diferentes modos de gobernanza. Este conflicto explica su configuración como instrumento de bloqueo de la política.

En primer lugar, la concepción comunitaria se ha expresado en la defensa de la autogobernanza como modo de gestión del sector. En ese sentido, se defiende una regulación mínima y diferenciada, que permita a las comunidades desplegar sus propios modos de planificación, gestión y control de los servicios turísticos, en respeto de sus tradiciones culturales y su peculiar relación con los recursos naturales. Si bien se admite el concepto de calidad, se lo inscribe en el marco del bien vivir comunitario como objetivo superior del turismo comunitario. Del Estado se busca la protección frente a la injerencia privada y la dotación de recursos esenciales (infraestructura, finanzas, capacitación, comercialización), pero sin afectar la autonomía comunitaria.

Sin embargo, más allá de esta postura básica, existen diferencias importantes en el seno del sector comunitario. Por un lado, las experiencias consolidadas, agremiadas en la FEPTCE, parecen defender una evaluación de “calidad” previa a la legalización, que salgarde su estatus;<sup>2</sup> por el otro, otras comunidades con potencial

2 Esto se revela en el contenido del manual de la FEPTCE (Yucta y Noboa 2007).

turístico, carentes de voz, tienen un interés lógico en la reducción de los requisitos para la legalización, asumiendo la construcción de “calidad” como un proceso posterior y progresivo, acompañado desde el Estado mediante los recursos de la política (Unkuch 2018).

En segundo lugar, la concepción mercantil del sector privado se expresa en la defensa de la cogobernanza del sector. Desde esta perspectiva, se rechaza el tratamiento diferenciado del turismo comunitario y se aboga por una regulación que facilite la interacción entre el sector privado y las comunidades en función de la dinamización del mercado y la mejora de la calidad convencional del servicio. Esta perspectiva ha tenido poca incidencia en el diseño del instrumento, como se revela no solo por la existencia de una reglamentación singular sino por la progresiva consolidación del turismo comunitario como ámbito peculiar, bajo control de las comunidades, protegido de los intentos del mercado por explotar su nombre, territorios o recursos. Aun así, en la práctica del subsector resulta innegable el rol determinante del mercado y la forma de inserción de las comunidades en los procesos mercantiles (Ruiz 2017).

Finalmente, en tercer lugar, la concepción estatal se expresa en un modo de gobernanza jerárquico. Esta perspectiva se ha consolidado y vuelto dominante en la medida en que las relaciones entre el MINTUR y la FEPTCE se han debilitado, con lo cual la instancia ministerial ha podido desplegar con menores restricciones su concepción del subsector. El énfasis está colocado en la reglamentación, el control y la supervisión, fundado en una noción de calidad del servicio muy similar a la del turismo convencional. Bajo esta lógica, el Estado es responsable de controlar y sancionar el incumplimiento de las normas y estándares. Por ello, la legalización (el reconocimiento formal) aparece como la instancia inicial de relación entre Estado y comunidades; el registro constituye el requisito técnico y operativo para el seguimiento y la supervisión. Una vez legalizados los emprendimientos comunitarios, se activan los demás instrumentos de políticas orientados a atender demandas fundamentales del sector: financiamiento, capacitación, comercialización, etc.

Así, el bloqueo ocurre precisamente por la propia inconsistencia entre, por un lado, el reglamento, particularmente su concepción de calidad y el consecuente establecimiento de la legalización como punto de acceso a la condición de “turismo comunitario” y a las prestaciones de la política,<sup>3</sup> y, por el otro, la práctica, los objetivos y los instrumentos de la política. El reglamento atiende a una lógica propia de la gobernanza jerárquica; la práctica, tal como ha sido desarrollada por las comunida-

3 Esto sin mencionar la concepción igualmente restrictiva de comunidad, que se configura como punto de bloqueo al derecho de las comunidades a ser reconocidas como tales y, por tanto, a conformarse en CTC para el desarrollo de actividades turísticas.

des, a un modo de autogobernanza; los objetivos y demás instrumentos, finalmente, demandan para su despliegue efectivo de un modo de cogobernanza.

En primer lugar, es incoherente con la práctica, teniendo en cuenta que el turismo comunitario ofrece una experiencia “auténtica” y “cercana” a la vida cotidiana de las comunidades, ajena a los estándares del turismo de masas. Además, se trata de experiencias de desarrollo endógeno de las comunidades, caracterizadas por su construcción a partir de lógicas de organización y gestión comunitarias: imponer estándares únicos centralizados, concebidos desde la institucionalidad pública, rompe con el sentido descentralizado y diverso de la actividad.

En segundo lugar, en la política se revelan dos objetivos en tensión. Uno, cuantitativo, de ampliación de las experiencias, mediante el surgimiento de nuevos emprendimientos, y el otro, cualitativo, de consolidación de los proyectos existentes. Evidentemente, una vez legalizados, los CTC pueden acceder a recursos para su progresiva consolidación, pero la disposición secuencial de la política termina frenando la expansión de la experiencia y convirtiendo al turismo comunitario en un modelo de gestión cerrado y excluyente. En ese sentido, la instauración del registro legal como primer paso en la vida del CTC es contradictorio con el objetivo de convertir al turismo comunitario en una alternativa de desarrollo sustentable para las comunidades, a la vez que consolidar a Ecuador como destino turístico megabiobiodiverso e intercultural.

Finalmente, en tercer lugar, el reglamento es inconsistente con los otros instrumentos de la política, en tanto impide que ellos se desplieguen, abarquen un ámbito de acción mayor y realicen sus objetivos. Si bien se han diseñado instrumentos para facilitar el financiamiento, la capacitación, la comercialización y la mejora de infraestructuras de los emprendimientos, estos solo aplican a los CTC legalizados, lo que refuerza la dinámica de desarrollo concentrado de la actividad. En cambio, diversas comunidades con potencial turístico, demandantes de estos instrumentos, no pueden acceder a ellos por no cumplir los requisitos de legalización.

## Conclusiones

En este artículo se propone un análisis del turismo comunitario como subsector de política desde la perspectiva de su gobernanza. Bajo esta perspectiva, se interpreta el problema del turismo comunitario en Ecuador, particularmente la brecha existente entre la práctica desarrollada y la política establecida y dentro de la política, entre objetivos e instrumentos y entre distintos instrumentos, como expresión de las contradicciones abiertas entre tres lógicas de gobernanza que concurren en torno



a la arena: la jerárquica-gubernamental, la mercantil y la comunitaria. En efecto, la incapacidad de lograr una interacción satisfactoria entre estas lógicas y modos de gobernanza ha conducido a un diseño inconsistente e incoherente.

El análisis instrumental ha permitido identificar el reglamento de CTC (complementado con el instructivo) como el instrumento clave que ha bloqueado el despliegue de los otros instrumentos. Su concepción y diseño bajo una lógica de gobernanza jerárquica, fundada en la tríada reglamentación-supervisión-control, se ha expresado en la adopción de un concepto convencional de calidad, así como en el posicionamiento de la legalización como paso previo al acceso a los recursos de la política.

Este diseño contradice no solo la práctica del turismo comunitario sino también un objetivo central de la política y los supuestos de operación de los demás instrumentos. Esto ha conducido a la consolidación de un diseño cerrado y excluyente, que amenaza con abrir más –hasta separar totalmente– la brecha entre la práctica efectiva del turismo comunitario (desarrollada principalmente a través de emprendimientos en desarrollo o frágiles, demandantes de apoyo estatal) y la propia política (que concibe la calidad como requisito y no resultado).

Si bien se enfatiza la concepción “oficial” de la calidad turística como elemento determinante del “bloqueo” de la política, este planteamiento no niega sino que complementa el rol similar que juega la concepción “oficial” de comunidad. En efecto, en la literatura se evidencia que la concepción restrictiva de comunidad, dominante en el ámbito burocrático-estatal, ha operado como criterio discrecional de exclusión de iniciativas comunitarias en materia de turismo comunitario (Ruiz et al. 2008; Ruiz y Hernández 2010; Roux 2013; Cabanilla 2016; Ruiz 2017).

La brecha abierta entre el estándar legal y la realidad socio-antropológica de la comunidad, un producto también de la lógica jerárquica de regulación y control que domina la política, ha despojado a diversas comunidades realmente existentes de reconocimiento jurídico, lo que ha impedido su posterior consagración como CTC y su concomitante acceso a las prestaciones de la política (Unkuch 2018). Este artículo pretende completar estos hallazgos con un énfasis especial en la calidad del servicio, un factor que, siendo igualmente relevante en la realidad empírica, no ha gozado de la misma atención analítica.

## Referencias

Aguilar, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Brujijn, Hans de y Hans 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 / Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Cabanilla, Enrique. 2004. *El turismo comunitario en el Ecuador: situación y tendencias actuales*. Quito: Universidad de Especialidades Turísticas / OIT / FEPTCE.
- 2016. "La configuración socio espacial del turismo comunitario, caso República del Ecuador". Tesis doctoral, Universidad Nacional del Sur.
- Carpentier, Julie. 2016. "Tourisme communautaire et identité culturelle : entre revendications, instrumentalisations et mises en scène. Acteurs, enjeux et stratégies en Amazonie équatorienne". Tesis doctoral, Universidad de Paris Oeste Nanterre La Defense.
- Cevallos, Renato. 2013. "Programa Nacional de Capacitación Turística". Documento técnico del Ministerio de Turismo.
- Córdova, Marco. 2017. "La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2014)". Tesis doctoral, FLACSO Ecuador.
- Estrella, Mateo. 2007. "La incidencia jurídica en el turismo comunitario en Ecuador". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz y Doris Solis, 51-75. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- García, 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](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.
- 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.
- Instructivo para Registro de Centros Turísticos Comunitarios. 2009. Acuerdo Ministerial 24. Registro Oficial Suplemento 565 del 07 de abril.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 57-82. Madrid: INAP.

- 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.
- Ley de Turismo. 2002. Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de diciembre.
- Lyall, 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.
- 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>
- MINTUR (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 de Turismo Sostenible para Ecuador".
- 2009. "Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador 2010-2014".
- 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 E. 1985. *Tourism: A community approach*. Londres: Methuen.
- Orgaz, 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](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.v38.42908)
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2002. "La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?". *Foro Internacional* 42 (3): 429-453.
- 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, José. 2014. "Reflexiones acerca de la investigación científica en turismo". *Res Non Verba* 4 (1): 28-42.
- Reglamento de Centros Turísticos Comunitarios. 2006. Acuerdo Ministerial 2006-0014. Registro Oficial 316 del 19 de julio.
- Reglamento para el registro de Centros Turísticos Comunitarios. 2008. Acuerdo Ministerial 130. Registro Oficial 266 del 6 de febrero.
- Reglamento para los Centros Turísticos Comunitarios. 2010. Acuerdo Ministerial 16. Registro Oficial 154 del 19 de marzo.
- 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.
- Roux, Fanny. 2013. *Turismo comunitario ecuatoriano, conservación ambiental y defensa de los territorios*. Quito: FEPTCE.
- Ruiz, 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 y María Augusta Vintimilla, 433-457. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Ruiz, Esteban y Macarena Hernández. 2010. "Tourism that Empowers? Commodification and Appropriation in Ecuador's Turismo Comunitario". *Critique of Anthropology* 30 (2): 201-229.
- Ruiz, 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, Esteban y Doris Solís. 2007. Introducción a *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz y Doris Solís, 11-26. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Solís, 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 y Doris Solís, 29-50. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Torre, Stella de la. 2010. "Turismo Comunitario ¿Otro sueño inalcanzable?". *Polemika* 5: 34-39.
- Unkuch, Sayda. 2018. "Análisis de la implementación de los instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador: el caso de las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- 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.
- WWTC (World Travel and Tourism Council). 2016. "Travel & Tourism. Economic World Impact 2016". <https://dossierturismo.files.wordpress.com/2016/04/informe-wttc-turismo-2016.pdf>
- Yucta, Patricio y Patricio Noboa. 2007. *Manual de Calidad para la Gestión del Turismo Comunitario del Ecuador*. Quito: FEPTCE.