

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Análisis de la política de turismo enfocada en la seguridad para la práctica del turismo de deporte y aventura en la modalidad de montañismo

Luis Oswaldo Revelo Cadena

Asesor: Alejandro Hernández Luis

Lector/a: María de los Ángeles Barrionuevo

Quito, noviembre de 2023

Dedicatoria

Este trabajo lo dedico a Dios, a mis hijos Luis, José y Valentina, a mi padre, a mi madre y a ti por tu apoyo incondicional.

Índice de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 7 |
| Agradecimientos | 8 |
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1. Identificación de los instrumentos de la política de turismo | 13 |
| 1.1 Instrumentos de la puesta en agenda | 14 |
| 1.1.1. Instrumentos de Información | 14 |
| 1.1.2. Instrumentos de Autoridad | 15 |
| 1.1.3. Instrumentos de Tesoro | 16 |
| 1.1.4. Instrumentos de Organización..... | 17 |
| 1.2 Instrumentos de Formulación de Políticas | 17 |
| 1.2.1. Instrumentos de Información | 17 |
| 1.2.2. Instrumentos de Autoridad | 19 |
| 1.2.3. Instrumentos de Tesoro | 22 |
| 1.2.4 Instrumentos de Organización..... | 24 |
| Capítulo 2. Experiencia positiva de la gestión de la ex - Coordinación Zonal 1 MINTUR en el Diseño de una ruta segura para el ascenso al volcán Imbabura. | 25 |
| Capítulo 3. Análisis de congruencia de los instrumentos de la política de turismo. | 27 |
| Conclusiones | 30 |
| Recomendaciones | 32 |
| Lista de Referencias | 33 |
| Anexos | 35 |

Lista de ilustraciones

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 0.1. Detalle de rescates en montañas en el Ecuador, 2014-2020 | 10 |
| Tabla 1.1. Detalle de asignaciones presupuestarias de la Dirección de Productos del MINTUR, 2009-2020..... | 22 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 0.1. Emergencias relacionadas con rescates en montañas en el Ecuador, 2014-2020.. | 11 |
| Figura 1.1. Asignaciones presupuestarias de la Dirección de Productos del MINTUR, 2009-2020..... | 23 |

Lista de abreviaturas y siglas

| | |
|-------------|--|
| ASEGUIM | Asociación Ecuatoriana de Guías de Montaña |
| CNC | Consejo Nacional de Competencias |
| GAD | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| GOE | Grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional |
| GPR | Gobierno por Resultados |
| MAATE | Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica |
| MINTUR | Ministerio de Turismo |
| OMT | Organización Mundial del Turismo. |
| PIAT | Plan Integral de Atención al Turista |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PLANDETUR | Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en el Ecuador hacia el año 2020 |
| SIS ECU 911 | Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 |
| SNAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| SNGR | Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos |
| TDR | Términos de Referencia |
| UIAGM | Unión Internacional de Asociaciones de Guías de Montaña |
| USAID | Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América |

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesina

Yo, Luis Oswaldo Revelo Cadena, autor de la tesis titulada Análisis de la Política de Turismo, enfocada en la seguridad para la práctica del Turismo de Deporte y Aventura, en la modalidad Montañismo, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en diseño de políticas públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

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 publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener beneficio económico.

Quito, noviembre de 2023



Firma

Luis Oswaldo Revelo Cadena

Resumen

Durante los últimos años el turismo de aventura ha venido incrementando su demanda a nivel nacional, pues cada vez son más las personas que se motivan a realizar este tipo de actividades en el Ecuador. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT 2019), El montañismo es una modalidad de turismo de aventura, mediante el cual, se produce un contacto con la naturaleza, un intercambio cultural con las comunidades rurales, donde se pueden apreciar paisajes maravillosos y disfrutar de momentos únicos, pero a su vez, implica asumir un riesgo real o percibido.

Nuestro país posee grandes espacios que son ideales para la práctica del montañismo, la denominada Avenida de los Volcanes, ubicada en la Cordillera de los Andes que, según datos del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, está compuesta por más de 70 elevaciones montañosas de este tipo, se constituye en el principal escenario para la práctica de esta actividad, ya sea en alta, media o baja montaña.

Un factor importante que se debe considerar dentro del desarrollo y consolidación de este tipo de modalidades turísticas, es la ocurrencia de accidentes que, en algunos casos pueden ser ocasionados por la naturaleza y en otros por las personas, más aún, cuando no se toman en cuenta aspectos importantes como la preparación física, mental, equipamiento, vestimentas adecuadas y las condiciones del lugar como facilidades, señalética, accesibilidad, entre otros, que pueden repercutir en una experiencia negativa para los turistas, que produzca una consecuente reducción de su flujo hacia estos destinos.

En el presente trabajo de investigación, analizaremos ¿cuál ha sido la gestión que ha realizado el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Turismo (MINTUR), como ente rector de la actividad turística a nivel nacional, durante el período 2007-2020, para brindar seguridad en el turismo de aventura en la modalidad de montañismo?, mediante la identificación de los instrumentos utilizados en el diseño de políticas públicas, correspondientes a la puesta en agenda y la formulación, con el objetivo de solucionar el problema de pérdida o muerte de personas, en la práctica del montañismo, como modalidad de turismo de aventura en el Ecuador, el cual, se ha ido incrementando a lo largo del tiempo y ha acarreado efectos negativos.

Agradecimientos

Quiero expresar mis sinceros agradecimientos a todos los profesores de la Especialización en Diseño de Políticas Públicas de la FLACSO, quienes acertadamente nos supieron transmitir sus conocimientos a lo largo de este tiempo, en especial, quiero agradecer a Alejandro Hernández Luis, por su paciencia y su guía para la elaboración del presente documento.

Introducción

El turismo es una actividad económica muy importante para la economía del Ecuador, debido a que es una fuente de ingresos de divisas, generadora de empleo a nivel local y que permite mejorar la calidad de vida de la población (MINTUR 2019). El Gobierno Nacional declaró al turismo como política de Estado, encaminada a la consecución del buen vivir a través de la generación de empleo, cadenas productivas, divisas, redistribución de la riqueza e inclusión social. En el año 2013 el MINTUR estimó que, por cada 12 turistas que ingresan al país, se genera una plaza de trabajo.

Según datos proporcionados en el reporte de Indicadores Claves (MINTUR 2023), el turismo se ubicó como la cuarta fuente de ingresos de divisas no petroleras para el país, durante el año 2021, con 1063 millones de dólares; mientras que, durante el año 2022, se ubicó en tercer lugar con 1802 millones de dólares, mostrando un importante incremento y recuperación frente al año anterior.

El Ecuador, es un país que cuenta con un gran potencial turístico, gracias a su riqueza natural, étnica, paisajística, cultural, producto de sus cualidades geográficas, propias de los cuatro mundos que promociona el Ministerio de Turismo, Andes, Costa, Amazonía y Galápagos, que se caracterizan, por su cercanía y amplia diversidad de escenarios, que facilitan en desarrollo de los distintos tipos de turismo, como el turismo cultural, de naturaleza, ecológico, de deportes y aventura, entre otros.

El turismo de aventura, es un tipo de turismo que ha venido incrementando su demanda durante los últimos años, según el Informe de Tendencias Globales en Consumo, Tecnología y Turismo (MINTUR 2019), la aventura es una de las seis experiencias más demandadas por los turistas. La Cordillera de los Andes, los bosques amazónicos y las playas de la costa ecuatoriana, ofertan una variedad de sitios y lugares, aptos para la práctica de las distintas modalidades de turismo de aventura en tierra, agua y aire, debido a que cuentan con una amplia gama de montañas, nevados, selva, ríos y mares, donde los turistas pueden disfrutar de experiencias innovadoras. Estas condiciones naturales le han servido al país, para obtener varias nominaciones en las distintas categorías de los premios World Travel Awards, incluidas la de mejor destino líder de turismo de aventura.

El documento de Definiciones de Turismo (OMT 2019), define al turismo de aventura, como una actividad que, está relacionada con la ejecución de actividades al aire libre, que regularmente tienen lugar en destinos con características geográficas y paisajes específicos,

donde se produce un intercambio cultural e interacción y cercanía con la naturaleza, que puede requerir de un esfuerzo físico y/o mental e implicar algún riesgo real o percibido.

En relación con el riesgo real, las personas pueden estar sujetas a la ocurrencia de accidentes que pueden poner en riesgo su vida y estos accidentes pueden ser causados por la naturaleza de forma fortuita o también por las personas, cuando no se toman en cuenta aspectos importantes como la preparación física, mental, equipamiento, vestimentas adecuadas y las condiciones del lugar, las facilidades, señalética, accesibilidad, con las que cuenta, entre otros.

Varios accidentes han ocurrido en el Ecuador que, a su debido tiempo pusieron en evidencia las deficiencias del país en cuanto a construcción de facilidades (rutas), implementación de señalética, normativa para la regulación de la actividad y organización de las instituciones de respuesta ante emergencias, que son quienes ejecutan las operaciones de rescate en los distintos escenarios a nivel nacional, en donde se practica el turismo de aventura, con la finalidad de socorrer a las personas y ponerlas a buen recaudo.

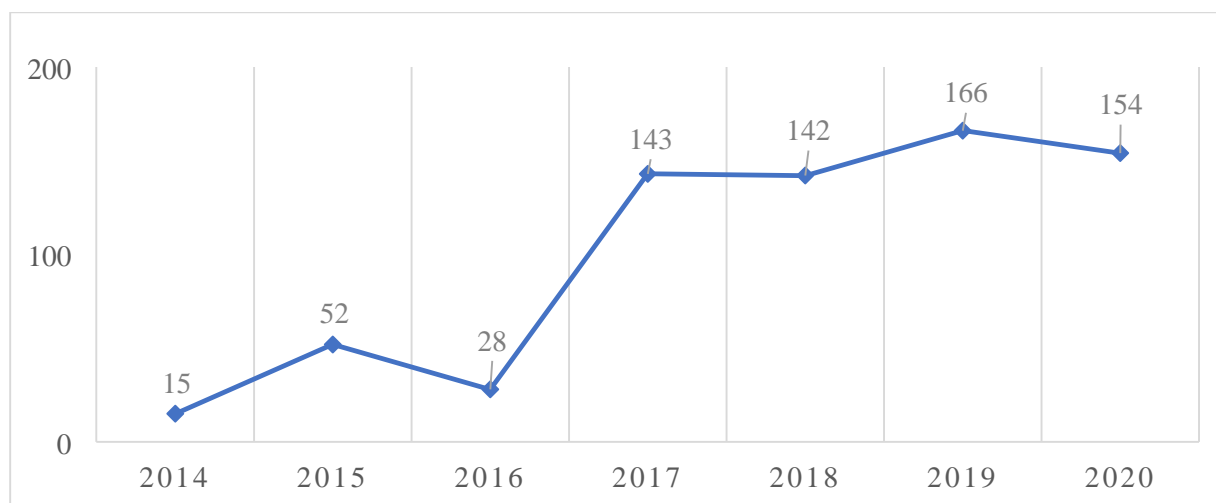
En cuanto a los incidentes generados por la práctica de montañismo, que es parte del objeto de este estudio, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 (SIS ECU 911), cuenta con datos estadísticos de rescates en montaña realizados durante el período 2014-2020, que muestran que este tipo de emergencias, han ido incrementándose a lo largo del tiempo, por una masificación en la ejecución de esta actividad, motivados quizá, por personas que buscan mejorar su estilo de vida.

Tabla 0.1. Detalle de rescates en montañas en el Ecuador, 2014-2020

| Año | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | Total |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 2014 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | - | 1 | 1 | 15 |
| 2015 | 3 | 5 | | 4 | 3 | 5 | 6 | 5 | 6 | 6 | 5 | 4 | 52 |
| 2016 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 9 | 8 | 9 | 28 |
| 2017 | 9 | 12 | 20 | 18 | 8 | 5 | 14 | 16 | 7 | 15 | 13 | 6 | 143 |
| 2018 | 12 | 7 | 14 | 15 | 8 | 10 | 10 | 14 | 13 | 11 | 15 | 13 | 142 |
| 2019 | 9 | 13 | 18 | 11 | 9 | 16 | 19 | 24 | 13 | 8 | 12 | 14 | 166 |
| 2020 | 12 | 12 | 10 | 12 | 14 | 15 | 15 | 12 | 13 | 12 | 17 | 10 | 154 |
| Total | 46 | 50 | 64 | 62 | 43 | 53 | 65 | 73 | 55 | 61 | 71 | 57 | 700 |

Elaborado por el autor con base en el reporte de rescates en montaña del SIS ECU-911 (2023).

Figura 0.1. Emergencias relacionadas con rescates en montañas en el Ecuador, 2014-2020



Elaborado por el autor con base en el reporte de rescates en montaña del SIS ECU-911 (2023).

Como podemos observar, en la información de la Tabla y Figura anteriores, los rescates en montañas en el país, registran un incremento en el año 2015 y a pesar de que no se cuentan con datos de los dos primeros cuatrimestres del año 2016, los datos del último cuatrimestre son superiores en relación al mismo período de tiempo del año 2015, lo que se consideraría también como un incremento, sin embargo, es partir del año 2017, cuando las emergencias se incrementaron de manera significativa, alcanzando los 143 rescates, para posteriormente llegar a su número máximo en 2019 con 166 emergencias atendidas y posteriormente descender levemente en 2020 con 154 atenciones.

Como ya dijimos anteriormente, se desconoce el motivo real del incremento de personas que realizan montañismo, sin embargo, se le podría atribuir a una masificación de la práctica de actividades de aventura, por personas con motivaciones de salud, deporte o recreación, además, podría ser el resultado de la ejecución de proyectos y campañas promocionales, que fueron implementadas por el MINTUR durante este mismo período de tiempo, como fueron All you Need is Ecuador, Ecuador Potencia Turístico y Viaja Primero Ecuador, que de cierta manera pudo incidir en la preferencia hacia este tipo de actividades.

Un aspecto importante que se debe considerar, es que la atención de estas emergencias implica la movilización y uso de recursos de las instituciones competentes, entre los cuales se encuentran, vehículos terrestres, aéreos, personal y equipo especializado, entre otros, que podría implicar un alto costo para el Estado por su recurrencia.

El Grupo de Operaciones Especiales (GOE) de la Policía Nacional, en el año 2017 elaboró el Proyecto Sendero Seguro, dentro del cual, estableció como principal causa de pérdida de ruta

en montaña, que pone en riesgo la vida de las personas, es la falta de señalética en los senderos a nivel nacional.

Con esta información podemos decir que, existe un problema de pérdida o muerte de personas, en la práctica del montañismo como modalidad de turismo de aventura en el Ecuador, el cual, abarca dos grandes preocupaciones por sus efectos negativos, la primera que tiene que ver efectivamente con la pérdida de vidas humanas y la segunda que, es la incidencia negativa que pueda tener en el aprovechamiento adecuado en términos económicos, de las potencialidades turísticas del país, al influir negativamente, en la consolidación del país como destino de turismo de deporte y aventura.

En base al problema identificado, analizaremos y daremos respuesta a la pregunta del presente trabajo de investigación, que es: ¿cuál ha sido la respuesta y la gestión que ha realizado el Gobierno Nacional a través del MINTUR, como ente rector de la actividad turística a nivel nacional, durante el período 2007-2020, con el objetivo de brindar seguridad en el turismo de aventura en la modalidad de montañismo?, donde haremos una identificación de los instrumentos utilizados en el diseño de políticas públicas, correspondientes a la puesta en agenda y la formulación, en función de solucionar un problema que se ha ido incrementando a lo largo del tiempo.

Se ha considerado el período de tiempo antes mencionado para realizar este análisis, debido a que, en el Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en Ecuador hacia el año 2020 (PLANDETUR 2020), se priorizó el fortalecimiento de esta actividad y a partir de esto se planificaron varias acciones y proyectos que estuvieron encaminados a mejorar la calidad y brindar seguridad en la prestación de servicio en las actividades de turismo de aventura y montañismo en el Ecuador, mismos que se fueron ejecutando a lo largo de este tiempo.

Mediante el marco analítico de diseño de políticas, realizaremos un análisis de los instrumentos de puesta en agenda y su consistencia y congruencia frente a los instrumentos de formulación de la intervención, para luego emitir las conclusiones y recomendaciones

Capítulo 1. Identificación de los instrumentos de la política de turismo

La toma de decisiones en función de solucionar un problema, se puede convertir en un asunto muy difícil de lograr, pues el tomador de decisiones no siempre cuenta con toda la información, ni dispone de los recursos necesarios para tomar la mejor alternativa de solución.

Según André Roth (2014, 143), los actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.), influyen en la toma de decisiones para solucionar un problema, basados en sus valores, intereses y recursos materiales e ideológicos, por tal motivo, las decisiones tomadas no siempre son las más racionales o coherentes, debido a que son el resultado de la confrontación entre estos actores.

En cuanto a los instrumentos de política pública, es importante considerar lo que menciona Fontaine.

Los instrumentos de políticas públicas, son los recursos con lo que cuenta el Estado para formular, implementar y evaluar una política, que se pueden agrupar en cuatro tipos, que son: Información, Autoridad, Tesoro y Organización y que para entender su comportamiento en el diseño de la política, es necesario considerar sus dos dimensiones: la sustantiva, que afecta a la distribución de bienes y servicios por el Estado y la procedimental, que afecta las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ningún instrumento por sí solo, puede ser responsable del fracaso o del éxito de una política, por lo tanto, es importante un mix de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos de políticas con los recursos disponibles del Estado (Fontaine 2021, 27-35).

Con el objetivo de identificar los instrumentos de políticas de turismo con los que contó el MINTUR, para el diseño e implementación de acciones encaminadas a mejorar la seguridad del turismo de aventura en la modalidad de montañismo en nuestro país, dentro del período 2007–2020, se utilizaron técnicas de recolección de datos como revisión de registros, para lo cual, fue necesario realizar nueve solicitudes de información formales e informales, enviadas mediante de oficios físicos, correos electrónicos y herramientas de comunicación como whatsapp, que fueron dirigidas a instituciones como el Cuerpo de Bomberos de Ibarra, el GOE de la Policía Nacional y el SIS ECU 911, para de esta manera obtener datos de rescates realizados en montañas en el Ecuador.

Además, se solicitó información a la Dirección de Planificación y Seguimiento del MINTUR, con el objetivo de obtener documentos como: Acuerdos Ministeriales, reglamentos, normativas, planes, programas, proyectos, elaborados e implementados durante el período

2007-2020 y adicionalmente, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas con expertos en el tema, que son funcionarios y ex funcionarios del MITUR.

1.1 Instrumentos de la puesta en agenda

La puesta en agenda de una política, es la priorización de atención que da el gobierno a unos problemas sobre otros, dentro de las múltiples problemáticas que este debe resolver, con los escasos recursos que dispone. Según Fontaine (2021, 21), la puesta en agenda “es el fruto de la jerarquización de las prioridades del gobierno en el ámbito sectorial, es decir, marca el paso de lo necesario a lo deseable, de lo que los actores estatales y no estatales consideran importante, urgente, etc., a lo que el gobierno considera coherente con su programa y su orientación ideológica”.

1.1.1. Instrumentos de Información

E1. Priorización del fortalecimiento del turismo de deporte y aventura, mediante el PLANDETUR 2020.

Mediante el PLANDETUR 2020, cuyo objetivo era el de convertir al Ecuador en un destino turístico sostenible, se priorizó el fortalecimiento del turismo de aventura, considerando criterios técnicos de unidad, valor intrínseco, carácter local, notoriedad y concentración de la oferta, acorde a líneas de productos identificadas y el Inventario de productos específicos del Ecuador. Como parte de esta priorización, se planificó elaborar y ejecutar varios programas y proyectos entre los cuales tenemos los siguientes:

- El Proyecto de Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística a nivel Nacional, que sirvió para planificar la ejecución del Proyecto Plan Nacional de Señalización Turística, que tenía por finalidad, dotar de señalización vial (carreteras) y de sitio a las rutas turísticas priorizadas por el MINTUR, entre las cuales, constaba la Avenida de los Volcanes, principal destino de montañismo en el Ecuador.
- El Plan de Actuación de Crisis para el Turismo, cuyo objetivo fue el de consolidar la seguridad integral del turista durante su permanencia en el país, a través del cual, se elaboró el Plan Integral de Asistencia al Turista (PIAT), que cuenta con estrategias para brindar seguridad integral al turista, frente a todo tipo de emergencias.
- El Programa y Proyecto de Innovación de Productos Turísticos, que tuvo como objetivo, crear nuevos productos o mejorar los productos turísticos ya existentes, favoreciendo entre otros, al producto deportes y aventura.

E2. Elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura.

En el año 2011, el MINTUR realizó la contratación de una consultoría con la finalidad de elaborar la Planificación Estratégica de Turismo de Deportes y Aventura para el Ecuador, de manera general y específica por producto, priorizando los destinos donde mayoritariamente se desarrolla la actividad, como son: Mindo, Santo Domingo de los Tsachilas, Puerto López, Cuenca, Cotopaxi, Tena y Baños y en las modalidades de mayor demanda, como canopy, conyoning, cicloturismo, kayak de mar y de río, escalada, montañismo (alta y media montaña), rafting, trekking, tubing, surfing; con la finalidad de orientar una intervención del MINTUR, para fomentar el desarrollo de la actividad, con énfasis en buenas prácticas del turismo de aventura. Sin embargo, los productos obtenidos de dicha consultoría no fueron aplicados, excepto el Modelo de implementación de la Norma Técnica Ecuatoriana de Turismo de Aventura.

1.1.2. Instrumentos de Autoridad

E3. Propuesta de elaboración de Normativas por actividades turísticas y por líneas de producto definida en PLANDETUR 2020.

En el PLANDETUR 2020, se planificó elaborar y ejecutar el programa de Desarrollo y consolidación de la Normativa de Turismo Sostenible, por actividades turísticas y de líneas de producto, entre las cuales se encuentran las actividades de turismo de aventura, además de los reglamentos para guianza turística.

E4. Modelo de implementación de la Norma Técnica Ecuatoriana de Turismo de Aventura.

Desde el año 2010, el MINTUR trabajó de manera conjunta con el sector privado, para la elaboración de la Norma Técnica de Aventura, en las modalidades de: cabalgata, canopy, canyoning, cicloturismo, kayak de mar, kayak de río, montañismo (media y baja montaña), rafting, trekking y hiking, tubing, basado en el Reglamento General de Actividades Turísticas, con el objetivo de regular a las agencias de viajes, operadoras y duales, en la prestación de sus servicios. Posteriormente, para efecto de contar con un modelo para la implementación y socialización de la norma técnica antes mencionada, el MINTUR incluyó a esta necesidad, como producto dentro de la Consultoría para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura, que fue contratada en el año 2011.

1.1.3. Instrumentos de Tesoro

E5. Presupuesto requerido dentro del PLANDETUR 2020, para la ejecución de programas y proyectos como parte de la priorización para el fortalecimiento del turismo de Aventura.

En función de la priorización para el fortalecimiento del turismo de aventura, que fue establecida en el PLANDETUR 2020, dentro de este documento se definieron los montos referenciales de recursos presupuestarios, necesarios para la elaboración y ejecución de los siguientes programas y proyectos:

- Programa de Facilitación Turística, que contemplaba la ejecución del proyecto Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística a nivel Nacional, donde entre otras actividades, se planificó dotar de señalética a la ruta de la Avenida de los Volcanes, por un valor referencial de 3,42 millones de dólares.

- Programa de Consolidación de la Seguridad Integral del Turismo, que contempló la elaboración e implementación del proyecto Plan de Actuación de Crisis para el Turismo, por un valor referencial de 1,82 millones de dólares.

- Programa Innovación de Productos Turísticos, que contemplaba la elaboración e implementación del Proyecto Innovación de Productos Turísticos, por un valor referencial de 523 000 dólares.

- Programa Desarrollo y Consolidación de la Normativa de Turismo Sostenible, que contemplaba elaborar e implementar el Proyecto Normativas por Actividades Turísticas, por un valor referencial de 580 000 dólares.

En total, el presupuesto referencial definido en el PLANDETUR 2020, para la ejecución de los programas y proyectos antes mencionados, fue de aproximadamente 6,34 millones de dólares.

E6. Asignación presupuestaria para la contratación de una Consultoría para la elaboración de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura.

En los Términos de Referencia (TDR), que fueron elaborados para la contratación de una consultoría para el Desarrollo de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura, se menciona que, dentro del Plan Operativo Anual (POA) MINTUR 2011, se encuentran programados los recursos presupuestarios necesarios, para la

gestión, promoción e investigación, de la línea de producto de turismo de aventura, por un valor referencial de 10 400 dólares.

1.1.4. Instrumentos de Organización

E7. Creación de Unidades de Planificación territorial a nivel nacional

Dentro de la propuesta de Planificación de Turismo Sostenible, que constaba en el PLANDETUR 2020, se propuso un diseño de unidades de planificación a nivel nacional, identificadas con diez destinos turísticos regionales y dos distritos metropolitanos, las cuales fueron: Sierra Norte, Sierra Centro, Austro, Costa norte, Costa Centro, Costa Sur, Amazonía norte, Amazonía Centro, Frontera Sur, Galápagos Quito Distrito Metropolitano, Guayaquil Distrito Metropolitano, con finalidad de facilitar la ejecución de la planificación a nivel territorial.

1.2 Instrumentos de Formulación de Políticas

La formulación de una política según Fontaine (2021, 21), corresponde a la elección de las medidas que el gobierno quiere tomar, para conseguir los objetivos planteados, donde se adecúan los medios a los fines; es decir, es el momento en el cual, se concreta la actuación efectiva del Gobierno, que se traduce en lo que puede hacer y lograr, frente a lo que planificó inicialmente, con el objetivo de solucionar un problema público.

1.2.1. Instrumentos de Información

E1. Catastro de Agencias de viajes, operadores y duales, que operan productos de turismo de aventura y Catastro de Guías de turismo.

Con la emisión del Reglamento de Operación Turística de Aventura (MINTUR 2014), se estableció la obligatoriedad de las Agencias de viajes, operadores y duales, para obtener el registro turístico emitido por el MINTUR, institución que deberá llevar un catastro actualizado de dichos establecimientos.

Además, con la emisión de Reglamento de Guianza Turística (MINTUR 2016), se ratificó la obligatoriedad de obtener la licencia para guías de turismo otorgada por el MINTUR, donde se incluyó a la licencia de guía de montaña y se estableció la obligación de la institución, para llevar un registro actualizado de las licencias emitidas.

Estos catastros mencionados, son registros de información de cada uno de los operadores y guías de turismo de aventura, que operan y ofertan sus servicios en el país y sirven para la

ejecución de las acciones de control que realiza de manera periódica el MINTUR, con la finalidad de combatir la informalidad en la prestación de este servicio.

E2. Registros de visitas a las Áreas Protegidas elaborado por el Ministerio del Ambiente.

Es un registro elaborado por el Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica (MAATE) que, cuenta con información acerca del número de personas que visitan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y se encuentra disponible en la página web: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/reporte-de-visitas#>.

Esta información permite conocer cuáles son los lugares más visitados, para de esta manera priorizar las intervenciones, sin embargo, no se detalla otro tipo de información que podría ser importante, como la actividad que van a realizar las personas dentro de las áreas protegidas.

Este reporte, sirvió de insumo para el diseño y ejecución de la estrategia de desarrollo de montañismo, realizada por la Dirección de Productos en el año 2017, donde se priorizaron 30 de los volcanes más altos y más visitados del Ecuador.

E3. Reportes estadísticos de emergencias relacionadas con rescates en montaña a nivel nacional.

El Registro estadístico de rescates realizados en montaña a nivel nacional elaborado por el SIS ECU 911, detalla el número de rescates realizados de manera mensual y anual, sin embargo, este reporte no especifica información importante, como la actividad que las personas se encontraban realizando dentro de la montaña, no establece las causas que originaron las emergencias reportadas, ni determina el número de personas que fueron rescatadas con o sin vida, que son datos importantes que podrían contribuir para la toma de decisiones y la evaluación de las estrategias y acciones implementadas para brindar seguridad en el montañismo.

E4. Protocolo de rescates en montaña e informe de asistencia al turista en situaciones de emergencia.

El Plan Integral de Atención al Turista (MINTUR 2016), en un documento dentro del cual, se establecieron las estrategias y líneas de acción que deberán cumplir los actores vinculados con la seguridad del turista, para mejorar su experiencia durante su permanencia en el país.

En lo que se refiere a la atención de las situaciones de emergencia, se elaboraron manuales y protocolos de actuación, donde se definieron los procedimientos y responsabilidades de cada una de las instituciones vinculadas con la seguridad. Para la atención de emergencias en

montaña, se elaboró el Protocolo de Rescate de Personas en Montaña, dentro del cual, se establecieron las acciones que deberán llevar a cabo los grupos de primera respuesta, para localizar y rescatar a personas extraviadas. Además, se menciona que, para este tipo de intervención todas las instituciones deberán poseer certificación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) y la Agencia para el Desarrollo Internacional, del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID), además de contar con herramientas y equipos para el cumplimiento de sus funciones. Si el incidente involucra muertos, el protocolo indica que tomará procedimiento la Policía Nacional.

Posterior a las intervenciones que se generan, se deberá elaborar un informe de asistencia al turista, que cuente con información detallada de todos los aspectos relacionados con la emergencia atendida, para posteriormente archivarlo y de esta manera contar con un registro de atenciones a nivel nacional.

Es importante mencionar que, el PIAT (MINTUR 2016) contempla como estrategias de coordinación interinstitucional, la activación de las Mesas de Seguridad Turística, que son un espacio donde se analiza conjuntamente la problemática en temas de seguridad turística, seguridad ciudadana, protección ambiental, gestión de riesgos, seguridad vial y facilitación turística, con la finalidad de articular esfuerzos entre las instituciones públicas de seguridad, para una intervención inmediata que contribuya a consolidar al Ecuador como destino como seguro.

1.2.2. Instrumentos de Autoridad

E5. Reglamento de Operación Turística de Aventura.

Desde el año 2010, el MINTUR conjuntamente con el sector privado, elaboró las Normas Técnicas de Aventura, correspondientes a las modalidades de cabalgata, canopy, canyoning, cicloturismo, kayak de mar, kayak de río, montañismo (media y baja montaña), rafting, trekking y hiking, tubing, mismas que fueron priorizadas en base a las actividades establecidas en el Reglamento General de Actividades Turísticas, para de esta manera, normar la actividad y la prestación de servicios de las agencias de viajes, operadoras y duales. En el año 2011, el MINTUR contrató una consultoría para el Desarrollo de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura, dentro de lo cual, se contempló la elaboración del modelo para la implementación y socialización de la norma técnica ecuatoriana de turismo de aventura.

Estos insumos antes mencionados, sirvieron de base para que el MINTUR, elaborara el Reglamento de Operación Turística de Aventura (MINTUR 2014), expedido mediante Acuerdo Ministerial Nro. 012014, con lo cual, se logró normar por primera vez la operación esta actividad a nivel nacional. En dicho reglamento, se establecieron los requisitos mínimos que deben cumplir las agencias de viajes operadoras o duales, para la prestación de servicios dentro de las distintas modalidades turísticas de aventura, en tierra, agua y aire y los parámetros técnicos que deben cumplir tanto los guías, como los usuarios, para realizar las dichas actividades, además, se estableció los mecanismos de respuesta, que deben cumplir los prestadores de servicios en situaciones de emergencias.

Dentro de la práctica de la modalidad de montañismo en alta, media y baja montaña, se definieron los siguientes aspectos importantes que se deben considerar para la prestación del servicio:

- El número máximo de turistas que se debe manejar por guía,
- La edad mínima de las personas que desean realizar la actividad,
- El equipamiento y accesorios adecuados, que deberán portar tanto los turistas como los guías, entre otros.

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de este reglamento, el MINTUR ejecuta acciones de control individuales o de manera conjunta, con instituciones como el Ministerio del Ambiente, para realizar operativos de control en las áreas protegidas del país, donde de ser el caso, se emiten sanciones por incumplimiento de la norma. Estas acciones de control, contribuyen a mejorar la seguridad del montañismo, mediante el combate a la informalidad en la prestación del servicio, que es un factor de riesgo, debido a que los servicios contratados por los turistas, son brindados por personas que no cuentan con la preparación, ni el conocimiento adecuados para realizar la actividad.

En el año 2017, la Dirección de Productos y Destinos del MINTUR desarrolló un Plan de Trabajo en tres líneas de productos turísticos a nivel nacional, que fueron: naturaleza, cultura y aventura; en referencia a los productos de aventura, dentro de esta estrategia se priorizaron las actividades turísticas definidas en el Reglamento de Operación Turística de Aventura (MINTUR 2014). En cuanto a la modalidad de montañismo, se planteó realizar el levantamiento de información y georeferenciación de las rutas de los volcanes más altos y visitados del Ecuador y que forman parte de la Avenida de los Volcanes, para esto, se consideró información proveniente de la Clasificación de Volcanes en el Ecuador del Instituto

Geofísico de la Politécnica Nacional y el registro de visitas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, teniendo como resultado la selección de 30 de los principales volcanes del país, sin embargo, finalmente se logró a intervenir únicamente en cinco, que fueron: el Chimborazo, Cotopaxi, Cayambe, Rucu Pichicha y el Taita Imbabura.

Los productos e información obtenida de esta intervención, actualmente se promocionan a través de la página web: ecuador.travel, que es el sitio oficial de promoción internacional del país, donde se pueden encontrar y descargar las guías informativas que contienen mapas, consejos y recomendaciones para realizar montañismo.

La Dirección de Productos y Destinos del MINTUR, en el año 2020 actualizó el Manual de Señales y Señalética y elaboró el Manual de Facilidades Turísticas, con el objetivo de establecer los parámetros técnicos para la elaboración y diseño de estos elementos, que deberán ser instalados o implementados en los sitios y lugares donde se realiza turismo de aventura y montañismo en el Ecuador, para de esta manera elevar los estándares de calidad y seguridad para mejorar la experiencia del visitante.

El Ministerio de Turismo, en el año 2018 realizó una campaña promocional, para incentivar la práctica segura de montañismo en el Ecuador, durante los meses de junio y agosto dentro de la denominada temporada de montaña, donde dio a conocer la clasificación de las montañas más importantes para la práctica de esta actividad en el país y se emitieron consejos prácticos y recomendaciones en función de la aplicación de la normativa establecida en el Reglamento de Operación Turística de Aventura (MINTUR 2014).

E6. Reglamento de guianza turística.

Mediante Decreto ejecutivo Nro. 3404, del 17 de diciembre de 2002, el MINTUR emitió el Reglamento general de actividades turísticas, que en su Capítulo IV, reguló el servicio de guianza turística.

En el año 2016 el MINTUR, conjuntamente con el Ministerio del Ambiente, elaboraron el Reglamento de guianza turística, expedido mediante Acuerdo Interministerial Nro. 20160001, que fue actualizado en el año 2020. Mediante la expedición de este reglamento, se normó el servicio de guianza, estableciendo la obligatoriedad de las agencias de viajes y operadores turísticos, de contratar guías profesionales de turismo, que cuenten con licencia otorgada por el MINTUR, para la oferta de sus servicios, además, estableció la obligación del MINTUR, de llevar un registro nacional ordenado y cronológico de las licencias otorgadas, mediante un catastro de guías.

Dentro de la clasificación de guías, se incluyó la licencia para guía nacional especializado de aventura y se definió que, para la especialización de guía en alta montaña, este deberá contar con certificaciones reconocidas por la Unión Internacional de Asociaciones de Guías de Montaña (UIAGM), reglamentación con la cual, se garantiza la formación adecuada para la ejecución de la actividad.

1.2.3. Instrumentos de Tesoro

E7. Asignaciones presupuestarias de la Dirección de Desarrollo y Facilitación Turística y la Dirección de Productos y Destinos.

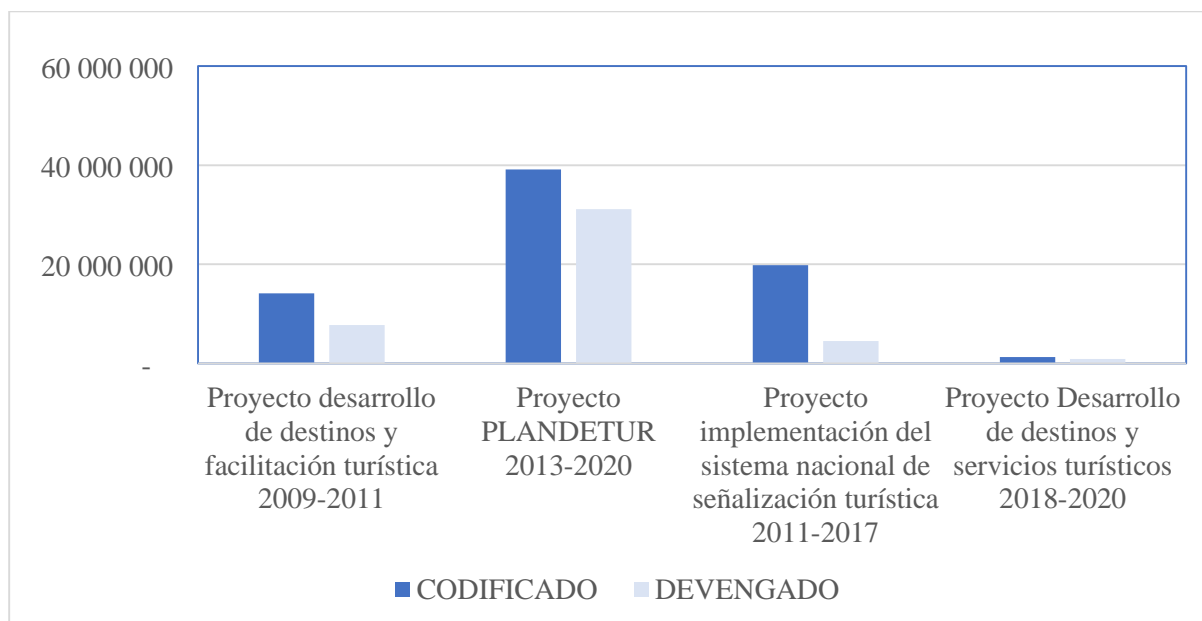
Durante el período 2009-2020, según las cédulas presupuestarias del MINTUR, se realizaron varias asignaciones de recursos de inversión a la Dirección de Desarrollo y Facilitación Turística y a la Dirección de Productos y Destinos, para la ejecución de planes y proyectos de turismo, que habían sido planificados inicialmente en el PLANDETUR 2020, tal como se muestra en el siguiente detalle:

Tabla 1.1. Detalle de asignaciones presupuestarias de la Dirección de Productos del MINTUR, 2009-2020

| Programa / proyecto | Período | Presupuesto Codificado | Presupuesto Devengado | % |
|---|------------------------|------------------------|-----------------------|----|
| Proyecto desarrollo de destinos y facilitación turística | 2009-2011 | 14 123 241,31 | 7 751 273,92 | 55 |
| Proyecto implementación del sistema nacional de señalización turística | 2013-2017 2015-2020 | 19 818 287,76 | 4 494 923,21 | 22 |
| Proyecto PLANDETUR | 2011-2017 | 39 117 473,08 | 31 125 685,12 | 80 |
| Proyecto Desarrollo de destinos y servicios turísticos | 2018-2020 | 1 259 995,36 | 889 089,35 | 71 |
| Total de recursos presupuestarios asignados a la Dirección de Productos | 2009-2020 | 74 318 997,51 | 44 260 971,60 | 60 |

Elaborado por el autor con base en las cédulas presupuestarias del Ministerio de Turismo (2009-2020).

Figura 1.1. Asignaciones presupuestarias de la Dirección de Productos del MINTUR, 2009-2020



Elaborado por el autor con base en las cédulas presupuestarias del Ministerio de Turismo (2009-2020).

Como podemos observar en la Tabla 1.1, el presupuesto devengado de la Dirección de Productos del MINTUR en el período 2009-2020, fue de aproximadamente 44,26 millones dólares, que representa el 60% de su presupuesto codificado, denotando que no fueron ejecutadas varias actividades que constaban en la planificación inicial de dicha Dirección. Cabe indicar que, se desconocen los motivos por los cuales no se logró una mejor ejecución presupuestaria, pero presumiblemente podrían encontrarse problemas como los cambios de funcionarios y autoridades de nivel jerárquico superior y los recortes presupuestarios. Es importante mencionar, que no todas las asignaciones de recursos presupuestarios fueron destinadas al desarrollo de acciones para el fortalecimiento del turismo de aventura, sin embargo, el bajo porcentaje de ejecución presupuestaria, nos muestra que la gestión de la Dirección tuvo afectaciones de forma general.

El proyecto PLANDETUR, fue el de mayor asignación y ejecución presupuestaria, tuvo un valor devengado aproximado de 31,12 millones de dólares, que corresponde al 80% de ejecución sobre su presupuesto codificado, dentro de este proyecto se ejecutaron las contrataciones y los pagos por la consultoría para el Desarrollo de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura contratada en el año 2011, cuyo valor fue de 10 400 dólares y la consultoría para la Socialización de la Norma Técnica de Turismo de Aventura contratada en el año 2012, por un valor de 58 217,90 dólares.

Adicionalmente, como parte de la implementación de la estrategia de la Dirección de Productos y Destinos del año 2017, se ejecutaron las contrataciones para impresiones de infografías, material promocional y la elaboración de material audiovisual de los volcanes Cayambe, Rucu Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y Taita Imbabura, durante los años 2018 a 2020.

1.2.4 Instrumentos de Organización

E8. Creación de la Subsecretaría de Gestión del Ministerio de Turismo.

Como parte del análisis correspondiente, se evidenció que se generaron varios cambios dentro de la estructura orgánica del MINTUR, que correspondieron a las unidades sustantivas, vinculadas con la seguridad y desarrollo turístico, es así que, en el año 2009 mediante Acuerdo Ministerial No. 2009-026, se reformó el Estatuto Orgánico por Procesos del MINTUR y se creó la Subsecretaría de Gestión, conformada por tres direcciones que fueron: Regulación y Control, Proyectos e Inversiones y la Dirección de Desarrollo y Facilitación Turística, cuyo propósito era el de promover el desarrollo turístico del país.

Para el año 2013, mediante Acuerdo Ministerial No. 2013-200, se reformó el Estatuto Orgánico por Procesos del MINTUR, para eliminar la Subsecretaría de Gestión y crear la Subsecretaría de Regulación y Control, la Subsecretaría de Desarrollo Turístico y la Subsecretaría de Destinos, lo que podría entenderse, como una estrategia de fortalecimiento de la estructura institucional, a través de la creación de nuevas unidades y el incremento de personal técnico especializado de estas áreas.

Capítulo 2. Experiencia positiva de la gestión de la ex - Coordinación Zonal 1 MINTUR en el Diseño de una ruta segura para el ascenso al volcán Imbabura.

Como parte de la estrategia de desarrollo del montañismo, que fue ejecutada por la Dirección de Productos del MINTUR en el año 2017, la ex-Coordinación Zonal 1 a nivel desconcentrado, lideró una intervención conjunta en el volcán Imbabura, uno de los principales atractivos turísticos de la provincia, la cual, podría ser considerada como una experiencia de gestión positiva, debido a que fue desarrollada mediante un modelo de gobernanza colaborativa, que incorporó los aportes de actores públicos y privados, con el objetivo de contribuir a la solución del problema de pérdidas o muertes suscitadas al momento de ascender a dicho volcán.

En el año 2017, Grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional (GOE) elaboró el proyecto Sendero Seguro, en el cual, se mostraba una recurrencia en las emergencias de rescates atendidas en el volcán Imbabura dentro del período 2015-2017, llegando a establecer, que la principal causa de pérdida de ruta en montaña, que pone en riesgo la vida de las personas, era la falta de señalética.

En base a esta problemática, el MINTUR conjuntamente con el Gobierno Provincial de Imbabura, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de la parroquia Angochagua, el Ministerio del Ambiente y la Asociación Ecuatoriana de Guías de Montaña (ASEGUIM) como representantes del sector privado, realizaron el diseño de una ruta segura para el ascenso al volcán Imbabura. En función de este objetivo, se realizaron varias reuniones de trabajo entre las instituciones participantes, donde se lograron definir las acciones y actividades a realizar, de acuerdo con las funciones y competencias de cada institución, con lo cual, se elaboró un cronograma de actividades conjunto.

Dentro los compromisos asumidos por la ex-Coordinación Zonal 1 MINTUR, se realizó el levantamiento, georeferenciación de la ruta segura para el ascenso al volcán Imbabura y el diseño de la señalética que fue implementada, donde se tomó como base al Manual de Señales y Señalética del MINTUR. Para tal efecto se elaboraron y ejecutaron los proyectos de Levantamiento de información para el diseño de una ruta segura de ascenso al volcán Imbabura en el año 2018 y Diseño e implementación de hitos para la ruta segura de ascenso al volcán Imbabura en el año 2019.

Una vez que fue levantada la información, mediante asignación de recursos presupuestarios de la ex – Coordinación Zonal 1 MITNUR, se elaboraron e imprimieron infografías de la ruta

segura, en las cuales constan el mapa de la ruta, medidas de prevención de accidentes, y aspectos a considerar al momento de realizar el ascenso al volcán, entre ellas, la vestimenta adecuada, las condiciones climáticas, el tiempo de duración de la actividad, entre otros.

Con la finalidad de reducir el riesgo de incumplimiento de los compromisos asumidos por las instituciones participantes, se adecuó la herramienta Gobierno por Resultados (GPR) de la ex – Coordinación Zonal 1 MINTUR, para realizar el seguimiento y evaluación permanente que permitió avanzar en la ejecución de las actividades planificadas, hasta lograr el objetivo final.

De esta manera, actualmente la provincia de Imbabura, cuenta con un producto turístico seguro, con criterios de sostenibilidad, que busca mejorar la experiencia y generar confianza en el turista, con el objetivo de incrementar su visita. Adicionalmente, este producto turístico podría beneficiar a los pobladores de las comunidades aledañas quienes, mediante la oferta de servicios como alojamiento y alimentación, obtendrían un ingreso que contribuya a mejorar su situación económica.

Es importante mencionar que, a decir de las autoridades de rescate como el Cuerpo de Bomberos de Ibarra, si bien no se cuenta con datos estadísticos actuales de rescates realizado en el volcán, se percibe una reducción en la ocurrencia de situaciones de emergencias.

Luego de esta acción, varias instituciones han intervenido en el volcán Imbabura, entre ellas el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), que declaró a este sector como área protegida en el año 2021, con la finalidad de garantizar la conservación de los recursos naturales y su patrimonio cultural. Actualmente, el Consorcio Taita Imbabura conformado por el Gobierno Provincial de Imbabura y los GAD Municipales de Ibarra, Antonio Ante y Otavalo, ha contratado una consultoría para la elaboración del Plan de Manejo de visitantes del volcán, que permitirá ejercer un mejor control de esta área y promover acciones que contribuyan a solucionar los problemas del sector.

Capítulo 3. Análisis de congruencia de los instrumentos de la política de turismo.

Una vez que se ha realizado el análisis de los instrumentos de puesta en agenda y formulación de la política de turismo, realizaremos un análisis de congruencia, es decir, revisaremos si la planificación de acciones de la puesta en agenda y la formulación de la intervención, contribuyeron a la seguridad en la práctica del montañismo como modalidad del turismo de aventura y a la solución al problema planteado.

La priorización para el fortalecimiento del turismo de aventura, definida en el PLANDETUR 2020, fue el detonante para el inicio de la planificación y ejecución de varios programas y proyectos encaminados a hacer del turismo de aventura, una actividad generadora de empleo y de ingresos de divisas al país. Las acciones planificadas y ejecutadas fueron encaminadas a mejorar los estándares de calidad y seguridad en la prestación de servicios y las condiciones para el turismo de aventura en el Ecuador, sin embargo, con el incremento en la actividad, el riesgo de pérdida de ruta o muerte de personas en montaña, se incrementó y en función de dar solución a este problema, el gobierno ha ido realizando cambios incrementales en la política de turismo a lo largo del tiempo, mediante la ejecución de acciones que fueron planificadas desde el año 2007 y que constaban en el PLANDETUR 2020.

La contratación de una consultoría para elaborar la Estrategia de Desarrollo del Turismo de Aventura, realizada por el MINTUR en el año 2011, buscó incorporar al turismo de aventura dentro de los objetivos de la política de turismo, con el objetivo de brindar una atención permanente dentro de la agenda institucional de esta Cartera de Estado, sin embargo, no se evidencia una aplicación de los productos obtenidos en dicha consultoría, exceptuando la socialización de la Norma técnica de turismo de deporte y aventura, que viabilizó la emisión del Reglamento de Operación Turística de Aventura en el año 2014.

La expedición del Reglamento de Operación Turística de Aventura (MINTUR 2014), constituyó un gran avance en los intentos del Estado por normar la operación de las distintas actividades turísticas que se desarrollan en el Ecuador. Hasta el año 2014, el turismo de aventura operaba de manera informal, lo que, contribuía en gran medida a incrementar el riesgo real de la actividad, debido a la oferta de servicios por parte de personas sin experiencia ni conocimiento.

La aplicación de este reglamento ha permitido contar con un catastro de establecimientos, que facilita la ejecución de operativos de control en contra de la informalidad, programados permanentemente en el Plan Anual de Control del MINTUR, que buscan garantizar

condiciones de seguridad mínimas, para el desarrollo de las actividades de turismo de aventura. Sin embargo, existen deficiencias en su aplicación, debido a que el reglamento regula la actividad económica, es decir que, mientras no exista evidencia de que la actividad de montañismo se está realizando con fines de lucro, el MINTUR no puede aplicar la normativa y no puede controlar la actividad, por tal motivo, este reglamento es un instrumento necesario. pero que no es suficiente para brindar seguridad.

El Reglamento de Guianza Turística, que fue actualizado en 2016, exige una formación especializada en las distintas actividades de turismo de aventura, incluido el montañismo, mediante la obtención de certificaciones que, avalen un conocimiento y experiencia en la ejecución de la actividad, con el objetivo mejorar la calidad del servicio y salvaguardar la vida de las personas.

El Plan Integral de Asistencia al Turista (MINTUR 2016), es un instrumento que eleva la calidad y seguridad de la oferta del turismo de aventura del país y contribuye a la consolidación como destino seguro. Surge como resultado de la planificación para el desarrollo y la consolidación de la seguridad integral del turismo del PLANDETUR 2020, que posteriormente fue impulsado por un proceso de mediatización nacional e internacional, originado por la muerte de dos turistas argentinas en la localidad de montaña en el año 2016. La ocurrencia de este evento adverso, puso en evidencia la necesidad de contar con una herramienta que permita organizar y coordinar de manera adecuada el accionar interinstitucional, frente a la atención de turistas en situaciones de emergencias en el país. Mediante la ejecución del PIAT (MINTUR 2016), se han elaborado manuales y protocolos de atención para distintas situaciones de emergencia, las cuales, se encuentran en constante actualización, con el objetivo de mejorar la respuesta, el accionar interinstitucional y optimizar los recursos disponibles, debido a que anteriormente, este tipo de atenciones se las realizaban de manera individual.

Dentro de las estrategias de coordinación del PIAT (MINTUR 2016), se encuentra la activación de las Mesas de Seguridad Turística, que son espacios de encuentro entre actores vinculados con la seguridad integral del turista nacional y extranjero, con el objetivo de mejorar la implementación de acciones interinstitucionales, contribuir a la toma de decisiones conjuntas y el diseño de estrategias de desarrollo, promoción y seguridad del destino Ecuador.

La estrategia de Desarrollo del Turismo de Aventura, ejecutada por la Dirección de Productos en el año 2017, fue impulsada por un emprendedor de políticas, que tenía el objetivo de priorizar el desarrollo del montañismo en el país y las acciones y productos que se elaboraron

y ejecutaron estaban encaminadas a brindar seguridad en la práctica de esta actividad, sin embargo, no logró escalar a una agenda institucionalizada, que le permita mantenerse a lo largo del tiempo y asegure una atención permanente del MINTUR, se considera que quien sostenía esta iniciativa no logró socializar de manera efectiva su estrategia y cuando fue cesado en sus funciones, producto de la alta rotación de funcionarios en el MINTUR, no se continuó con su ejecución.

Finalmente, la planificación de la puesta en agenda y la ejecución de dicha planificación, mediante la formulación de la política de turismo que ha desarrollado el MINTUR durante el período 2007-2020, ha estado encaminada a fortalecer el turismo de aventura y consolidar al Ecuador como destino seguro, sin embargo, frente a un problema que podría incrementarse en la medida en que el turismo de aventura crezca en el país, es importante incorporar a esta actividad turística dentro de los objetivos de la política de turismo, para de esta manera asegurar que se brinde una atención permanente al problema y así contribuir a la consolidación del Ecuador como destino seguro para la práctica del montañismo y el turismo de aventura.

Conclusiones

Como se ha evidenciado en el presente trabajo de investigación, el MINTUR dentro de su gestión como ente rector de la actividad turística a nivel nacional, ha venido ejecutando acciones a lo largo del período de análisis que, de cierta manera han permitido avanzar en la mejora de la seguridad en la práctica del turismo de aventura y el montañismo, toda vez, que esta actividad tenido un crecimiento durante los últimos años, que ha repercutido en el incremento del riesgo real y por consecuencia en los accidentes que han generado rescates en montaña.

Dentro de las acciones desarrolladas por el MINTUR, podemos mencionar las enmarcadas en el ámbito normativo, donde se ha realizado la emisión del Reglamento de Operación Turística de Aventura en el año 2014 y de la actualización del Reglamento de Guianza Turística en el año 2016, que han sido un esfuerzo importante para regular la actividad, sin embargo, debemos mencionar que, la aplicación de esta norma ha presentado inconvenientes en aspectos como el combate a la informalidad, debido a que, el control se enfoca a la ejecución de la actividad con fines de lucro y mientras esto no sea demostrado o comprobado, no se puede aplicar el reglamento, por tal motivo, como ya lo dijimos anteriormente, se considera a esta normativa como un instrumento de autoridad necesario para regular la actividad, pero que podría resultar insuficiente para brindar seguridad y mejorar la calidad en el turismo de aventura.

En este sentido, consideramos que es necesario acompañar a este instrumento, con otras acciones como construcción de facilidades, dotación de señalética, campañas promocionales y de concientización dirigidas a los usuarios de forma permanente, donde se resalte la importancia de contratar servicios profesionales y tomar medidas preventivas al momento de practicar deportes de aventura; estas acciones a su vez, deberán contar con sus respectivos presupuestos y planificación necesaria, para lo cual, incorporar al sector privado dentro de un modelo de gobernanza colaborativa sería fundamental.

Otro problema que se ha evidenciado, es la rotación recurrente de personal en el MINTUR, que ha incidido en que, estrategias para fortalecer el montañismo como la diseñada e implementada por la Dirección de Productos, no haya tenido la continuidad necesaria en el tiempo, para cumplir con el objetivo de intervenir en 30 de los principales volcanes del Ecuador y dotarlos de facilidades, señalética y materiales promocionales para mejorar su seguridad, limitando así su ejecución a 5 de estos volcanes, entre ellos el volcán Imbabura,

donde se logró diseñar una ruta segura e implementar señalética para la información y ubicación que ha permitido mejorar la experiencia de los turistas y usuarios en general.

El MINTUR ha adoptado un modelo de gobernanza jerárquico, que en ocasiones ha generado desconfianza y oposición por parte de los actores del turismo al momento de la implementación o ejecución de acciones, dando como resultado que varias de estas se estanquen o queden olvidadas en el tiempo; adicionalmente, varios GAD no ha asumido sus competencias en materia de turismo, mismas que fueron establecidas en la Resolución del Consejo Nacional de Competencias (CNC) Nro. 0001-CNC-2016, siendo este otro factor que afecta a la coordinación de acciones y a la implementación de la política a nivel territorial.

En este sentido, el MINTUR necesita cambiar el modelo de gobernanza y coordinación para el diseño y la implementación de la política de turismo, generando espacios que propicien una participación más amplia de los distintos actores del sector, dentro de un modelo de Gobernanza Colaborativa, para de esta manera encaminar los recursos disponibles y esfuerzos conjuntos, al desarrollo y consolidación del turismo en el país y que permitan además, superar los distintos problemas propios de la administración pública, como falta de asignación presupuestaria, la falta de comunicación, las relaciones de poder y la alta rotación de personal, ente otros.

Recomendaciones

Para el desarrollo del turismo de aventura en el Ecuador, es necesario trabajar en el diseño de políticas públicas, mediante un modelo de gobernanza colaborativa, que permita incorporar los aportes de los actores privados y públicos del sector turístico, para atender de manera conjunta, aquellas necesidades o problemas donde los recursos y las capacidades del Estado no le permiten brindar una solución adecuada, citando como ejemplo, la experiencia positiva de la gestión realizada por la ex-Coordinación Zonal 1, para el Diseño de una ruta segura, para el ascenso al volcán Imbabura, que contribuye a la consolidación del Ecuador, como destino turístico seguro.

Además, es importante incorporar dentro de la agenda institucionalizada de MINTUR al turismo de aventura, como un objetivo de la política de turismo, mediante la elaboración de una planificación estratégica participativa y conjunta con todos los actores involucrados, donde se definan programas y proyectos, con indicadores y metas claras, que permitan evaluar su ejecución en el tiempo y contribuyan a la toma de decisiones oportunas que, beneficie también, la ejecución presupuestaria de la institución.

Otro aspecto que se debe considerar, es la mejora de mecanismos de coordinación tanto horizontal como vertical, que permitan una adecuada implementación de la política de turismo a nivel nacional y local, teniendo como alternativa para conseguir este objetivo, el fortalecimiento de las Mesas de Seguridad Turística establecidas en el PIAT (MINTUR 2016), que además, podrían convertirse en un espacio propicio para desarrollar un modelo de gobernanza colaborativa en el diseño de la política pública de turismo y de este modo cambiar el modelo jerárquico del MINTUR, convertir así, al turismo de deportes y aventura en una actividad sustentable, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población.

Referencias

- Andrade, Ocaña, Barros. 2011. Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura. Ministerio de Turismo del Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 13 de julio de 2011.
- Consejo Nacional de Competencias. 2016. Resolución Nro. 001-CNC-2016. Registro Oficial 718 del 23 de marzo de 2016.
- Fontaine, Guillaume. 2021. “El diseño de políticas públicas como proceso causal”. *Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano*, 21. Quito: OLADE-CONDESAN-MEERRNR.
- Fontaine, Guillaume. 2021. “Los instrumentos de políticas públicas”. *Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano*, 27-35. Quito: OLADE-CONDESAN-MEERRNR.
- Ley de Turismo. 2002. Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de diciembre de 2002. Última modificación: 29 de diciembre de 2014.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2007. Programa Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en Ecuador hacia el año 2020. PLANDETUR 2020
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2009. Estatuto Orgánico por Procesos. Acuerdo Ministerial Nro. 0026-2009.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2010. Proyecto Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística a nivel nacional 2010-2011
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2011. Proyecto PLANDETUR 2011-2014
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2013. Estatuto Orgánico por Procesos. Acuerdo Ministerial Nro. 200-2013.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2013. Proyecto Plan Nacional de Señalización Turística 2013-2016
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2014. Reglamento de Operación Turística de Aventura. Registro Oficial Suplemento 181 del 11 de febrero de 2014.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2016. Reglamento de Guianza Turística. Acuerdo Interministerial Nro. 201600001.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2016. Plan Integral de Asistencia al Turista (PIAT)
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2017. Guía Ecuador Destino Seguro.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2018. Proyecto Desarrollo de Destinos y Servicios Turísticos 2018-2020.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2019. Informe de Tendencias Globales en Consumo, Tecnología y Turismo.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2019. Plan Estratégico Institucional 2019-2021.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2020. Reglamento de Guianza Turística. Acuerdo Interministerial Nro. 002-2020. Registro Oficial 343 del 3 de diciembre de 2020.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2020. Manual de Señalización Turística.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2020. Manual de Facilidades Turísticas Sendero.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2020. Estatuto Orgánico por Procesos. Acuerdo Ministerial Nro. 014-2020.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2021. Plan Estratégico Institucional 2021-2025.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. 2022. Reglamento General de Actividades Turísticas. Decreto Ejecutivo 3400. Registro Oficial 726 del 17 de diciembre de 2002. Última modificación: 16 de septiembre de 2011
- Organización Mundial del Turismo. 2019. Definiciones de turismo de la OMT. OMT,

Madrid. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420858>.

Policía Nacional, Grupo de Operaciones Especiales. 2017. Proyecto Sendero Seguro.

Roth, André-Noël. 2014. "Formulación de decisiones y solución." *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, 143. Ediciones Aurora.

Secretaría Nacional de Planificación. 2021. Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

Secretaría Nacional de Planificación. 2017. Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021.

Sistema Integrado de Seguridad ECU-911. 2023. Reporte de emergencias relacionadas con rescates en montañas 2014-2020

Anexos

Anexo 1. – Matriz de identificación de instrumentos

Instrumentos de la puesta en agenda.

| Tipo de recurso | Código | Nombre del instrumento | Descripción de funcionamiento del instrumento | Fuente |
|-----------------|--------|--|---|----------------|
| Información | E1 | Priorización del fortalecimiento del turismo de deporte y aventura, en el Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en Ecuador hacia el año 2020 (2007). | <p>En el PLANDETUR 2020 (MINTUR 2007), se prioriza el fortalecimiento del turismo de aventura, considerando criterios técnicos de unidad, valor intrínseco, carácter local, notoriedad y concentración de la oferta, de acuerdo con líneas de productos identificadas y el Inventario de Productos Específicos del Ecuador. Como parte de la priorización, se planifica elaborar y ejecutar los siguientes programas y proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none">- El proyecto de “Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística a nivel Nacional”, dentro del cual, se planificó la ejecución del Proyecto Plan Nacional de Señalización Turística, con la finalidad dotar de señalización a las rutas turísticas priorizadas por el MINTUR, entre las cuales constaba la Avenida de los Volcanes. Dicho proyecto tenía entre sus objetivos, la implementación de señalización turística vial y de sitio en todo el territorio nacional, para que el turista nacional y extranjero se movilice de manera cómoda y segura por las carreteras de la red vial del país.- Dentro de las bases estratégicas del turismo sostenible en Ecuador, planificó elaborar y ejecutar el programa de Consolidación de la Seguridad Integral del Turismo, mediante la elaboración del Plan de actuación de crisis para el turismo, lo que, constituye una evidencia de la puesta en agenda, de la elaboración del Plan Integral de Asistencia al Turista (2016) | PLANDETUR 2020 |

| | | | | |
|----|--|---|--|--|
| | | | <p>- Se planificó elaborar y ejecutar el programa y proyecto de Innovación de productos turísticos, con el objetivo de crear nuevos productos o mejorar los productos turísticos ya existentes, favoreciendo entre otros, al producto deportes y aventura.</p> | |
| E2 | Elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura | <p>El MINTUR, realizó la contratación de una consultoría, con la finalidad de elaborar la Planificación Estratégica de Turismo de Deportes y Aventura para el Ecuador, a nivel general y de manera específica, priorizando los destinos, : Mindo, Santo Domingo de los Tsachilas, Puerto López, Cuenca, Cotopaxi, Tena y Baños, que son lugares donde se desarrollan mayoritariamente las actividades turísticas de deporte y aventura, como: canopy, conyoning, cicloturismo, kayak de mar y de río, escalada, montañismo (alta y media montaña), rafting, trekking, tubing, surfing; con la finalidad de orientar una intervención del MINTUR, en las zonas establecidas.</p> <p>Los productos esperados de dicha consultoría fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnostico situacional del turismo de aventura - Estructura del producto - Modelo de Gestión - Modelo de implementación de la Norma Técnica Ecuatoriana de Turismo de Aventura. - Plan Nacional del Producto Turismo de Deportes y Aventura, considerando destino y actividades determinadas por el MINTUR - Cadena de Valor del producto Turismo de Deportes y Aventura <p>La necesidad de establecer una Planificación Estratégica para el Turismo de Aventura, se identificó en base al Estudio de Marca y Hábitos del Turista no Residente, realizado por el MINTUR en el año 2010, donde se identificó que</p> | Informe final consultoría para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura | |

| | | | | |
|------------|----|--|---|---|
| | | | <p>el 6,38% del turismo receptor, visita Ecuador motivado por el deporte de aventura. Con esta acción, se buscaba incorporar al turismo de aventura, dentro de los objetivos de la política de turismo y promover esta actividad, como uno de los nuevos productos para fomentar el turismo en el Ecuador, a nivel nacional e internacional, basado en las buenas prácticas de turismo sostenible y en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir.</p> | |
| Regulación | E3 | Propuesta de elaboración de Normativas por actividades turísticas y por líneas de producto | <p>En el PLANDETUR 2020 (MINTUR 2007), se planificó elaborar y ejecutar el programa de Desarrollo y consolidación de la Normativa de Turismo Sostenible, por actividades turísticas y de líneas de producto, planificación que se constituye en la puesta en agenda, para la elaboración de los reglamentos, para normar las distintas actividades turísticas, incluidas las de operación de turismo de aventura y las de Guianza Turística.</p> | PLANDETUR 2020 |
| | E4 | Modelo de implementación de la Norma Técnica Ecuatoriana de Turismo de Aventura. | <p>Desde el año 2010, el MINTUR trabajó de manera conjunta con el sector privado, para la elaboración de la Norma Técnica de Aventura, en las modalidades de: cabalgata, canopy, canyoning, cicloturismo, kayak de mar, kayak de río, montañismo (media y baja montaña), rafting, trekking y hiking, tubing, basado en el Reglamento General de Actividades Turísticas, con el objetivo de regular a las agencias de viajes, operadoras y duales en la prestación de sus servicios. Para efecto de contar con un modelo para la implementación y socialización de la norma técnica antes mencionada, el MINTUR incluyó la elaboración de dicho modelo, como producto a entregar dentro de la Consultoría, para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y</p> | Informe final Consultoría para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura. |

| | | | | |
|--------|----|---|--|---|
| | | | Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura. | |
| Tesoro | E5 | Presupuesto requerido dentro del PLANDETUR 2020, para la ejecución de programas y proyectos como parte de la priorización para el fortalecimiento del turismo de Aventura | <p>En función de la priorización para el fortalecimiento del turismo de aventura, establecida en el PLANDETUR 2020 (MINTUR 2007), se establecieron montos referenciales, para la elaboración y ejecución de los siguientes programas y proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El presupuesto referencial para la ejecución del programa de Facilitación turística, que contempló la ejecución del proyecto Desarrollo de Destinos y Facilitación Turística a nivel Nacional, donde entre otras actividades, se incluía realizar la señalización de la ruta de la Avenida de los Volcanes, fue de \$3'420.000,00 - El presupuesto referencial para la ejecución del programa de Consolidación de la seguridad integral del turismo, donde se contempló la elaboración del proyecto Plan de actuación de crisis para el turismo fue de \$1'820.000,00 - El presupuesto referencial para la ejecución del programa innovación de productos turísticos que contemplaba el proyecto Innovación de productos turísticos, fue de \$523.00,00 - El presupuesto referencial para la ejecución del programa Desarrollo y Consolidación de la Normativa de Turismo Sostenible, que contempla el proyecto Normativas por actividades turísticas, fue de \$580.000,00. | PLANDETUR 2020 |
| | E6 | Asignación presupuestaria dentro del Plan Operativo Anual del MINTUR del año 2011, para contratación de consultoría | En los Términos de Referencia (TDR), para la contratación de una consultoría para el Desarrollo de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura, se menciona que, en el Plan Operativo Anual del MINTUR para el año 2011, se cuenta con los | Términos de Referencia (TDR), para la contratación de una consultoría para el Desarrollo de la Estrategia Nacional para |

| | | | | |
|--------------|----|--|---|--|
| | | | recursos presupuestarios necesarios, para la gestión, promoción e investigación, de la línea de producto turismo de aventura, por un valor de \$10.400,00 | el Desarrollo y Consolidación del Turismo de Deportes y Aventura |
| Organización | E7 | Unidades de Planificación a nivel nacional | El PLANDETUR 2020 (MINTUR 2007), dentro de la propuesta de Planificación de Turismo Sostenible, propone un diseño de creación de unidades de planificación a nivel nacional, que se identifican con diez destinos turísticos regionales y dos distritos metropolitanos, que a continuación se detallan: Sierra Norte, Sierra Centro, Austro, Costa norte, Costa Centro, Costa Sur, Amazonía norte, Amazonía Centro, Frontera Sur, Galápagos Quito Distrito Metropolitano, Guayaquil Distrito Metropolitano. | PLANDETUR 2020 |

Instrumentos de la formulación de políticas.

| Tipo de recurso | Código | Nombre del instrumento | Descripción de funcionamiento del instrumento | Fuente |
|-----------------|--------|---|---|---|
| Información | E1 | Catastro de Agencias de viajes, operadores y duales, que operan productos de turismo de aventura y Catastro de Guías de turismo | Con la emisión del Reglamento de Operación Turística de Aventura, y el Reglamento de Guías de Turismo, se establece la obligatoriedad de las Agencias de viajes, operadores y duales y de los guías de turismo, de obtener el registro turístico y licencia emitidos por el MINTUR, quien deberá elaborar registros de permisos y licencias otorgados, con la finalidad de ejecutar acciones de control, para la verificación del cumplimiento de la normativa vigente. | Reglamento de Operación Turística de Aventura, Catastro de Agencias de viajes, operadores y duales de turismo de aventura y guías |
| | E2 | Registros de visitas Áreas Protegidas | Es un registro del número de personas que visitan las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que es elaborado por el Ministerio del Ambiente. En este registro, se | http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/report-e-de-visitas#) |

| | | | | |
|----|---|--|--|---------------------------------|
| | | | contabilizan las personas que visitan el área protegida, sin establecer la actividad que va a realizar en el lugar, únicamente se clasifica entre personas nacionales o extranjeras, por lo que no se puede determinar claramente el número de personas que realizan actividades de aventura. | |
| E3 | Reporte estadístico de rescates realizados por el ECU-911 a nivel nacional | | El ECU-911, cuenta con un reporte estadístico de rescates realizados en escenarios de montaña. | Reporte estadístico de rescates |
| E4 | Protocolo de rescates en montaña e informe de, asistencia al turista en situaciones de emergencia | | El Plan Integral de Atención al Turista (2016), se establecen las estrategias y líneas de acción que deberán cumplir los actores vinculados con la seguridad del turista, que permita mejorar su experiencia, durante su permanencia en el país. Para la atención de situaciones de emergencias de turistas en el país, se han elaborado protocolos de actuación, como el Protocolo de rescate de personas en montaña, en el cual, se establecen las acciones que deben llevar a cabo los grupos de primera respuesta, para localizar y rescatar a personas extraviadas y se definen las responsabilidades que tendrá cada institución participante. Además, se menciona que, para este tipo de intervención, todas las instituciones de primera respuesta, deberán poseer certificación (USAID - SNGR), herramientas y equipos, para el cumplimiento de sus funciones específicas en este tipo de incidentes. Si el incidente involucra muertos, indica que tomará procedimiento la Policía Nacional. Posterior a la intervención, se emite un informe de asistencia al turista en situaciones de emergencia, donde se detalla la emergencia atendida | PIAT (2016) |

| | | | | |
|------------|----|---|--|---|
| | | | y es archivado en un registro a nivel nacional. | |
| Regulación | E5 | Reglamento de Operación Turística de Aventura | <p>El Reglamento de Operación Turística de Aventura, fue expedido en el año 2014, con el objetivo de normar por primera vez, este tipo de actividad turística a nivel nacional. En dicho reglamento, se establecieron los requisitos mínimos que deben cumplir las agencias de viajes operadoras o duales, para la prestación de servicios, dentro de las distintas modalidades turísticas de aventura en tierra, agua y aire, además de los parámetros técnicos de cumplimiento obligatorio para los guías y usuarios y los mecanismos de respuesta, que deben cumplir los prestadores de servicios en situaciones de emergencias.</p> <p>Dentro de la práctica de la modalidad de montañismo en alta, media y baja montaña, se definieron aspectos técnicos importantes, para la prestación de servicios, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El número máximo de turistas que se debe manejar por guía, - La edad mínima de las personas que desean realizar la actividad, - El equipamiento y accesorios adecuados, que deberán portar tanto los turistas como los guías, entre otros. <p>Este Reglamento fue actualizado en el mes de mayo de 2020, con la expedición de esta normativa, entre otras cosas, el MINTUR busca precautelar la seguridad y la vida de las personas que realizan turismo de aventura dentro del territorio nacional, además, cuenta con instrumentos importantes para combatir la informalidad en la operación y prestación del servicio, que es una de las causas de ocurrencia de accidentes en montaña.</p> | Reglamento de Operación Turística de Aventura |

| | | | | |
|--------------|----|---|--|-----------------------------------|
| | E6 | Reglamento de guianza turística | Mediante Decreto ejecutivo Nro. 3404, del 17 de diciembre de 2002, se emitió el Reglamento general de actividades turísticas, que en su Capítulo IV reguló el servicio de guianza turística. Posterior a esta emisión se elaboró el Reglamento de guianza en el año 2016, mediante Acuerdo Interministerial Nro. 20160001 y su actualización en el año 2020. Con la expedición de este reglamento, se norma el servicio de guianza, se define la clasificación de los guías, además se establece la obligatoriedad de las agencias de viajes y operadores turísticos, de contratar guías profesionales de turismo, que cuenten con licencia otorgada por el MINTUR, quien deberá llevar un registro nacional ordenado y cronológico de guías a quienes se les ha otorgado licencias. Con la emisión de este reglamento y sus actualizaciones, el MINTUR cuenta con un instrumento normativo que entre otras cosas contribuye a combatir la informalidad en el servicio, debido que personas que no cuentan con la preparación ni el conocimiento adecuado, ofertan sus servicios de guianza, poniendo en riesgo la vida de las personas que los contratan. | Reglamento de guianza turística |
| Organización | E7 | Creación de la Subsecretaría de Gestión del Ministerio de Turismo | Mediante el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, aprobado según Acuerdo Ministerial Nro. 20090026, se crea la Subsecretaría de Gestión del MINTUR, con tres direcciones, una de las cuales, es la Dirección de Desarrollo y Facilitación Turística, cuyo propósito fue, el de promover el desarrollo turístico en las regiones del país, con potencial turístico, dotando de facilidades, para la identificación de los atractivos turísticos, con señalización y capacitación acorde de las | Acuerdo Ministerial Nro. 20090026 |

| | | | | |
|--|----|---|---|---|
| | | | necesidades prioritarias del sector. | |
| | E8 | Creación de Subsecretaría de Regulación y Control, Subsecretaría de Desarrollo Turístico y Subsecretaría de Destinos. | Mediante Acuerdo Ministerial No. 2013-200, se reforma el Estatuto Orgánico por Procesos del MINTUR, fortalecimiento institucional, mediante incremento personal técnico especializado | Mediante Acuerdo Ministerial No. 2013-200 |

Instrumentos de Tesoro.

Tabla. Detalle de asignaciones presupuestarias realizadas a la Dirección de Desarrollo y Facilitación Turística y la Dirección de Productos y Destinos, 2009-2020

| Programa / proyecto | Período | Presupuesto codificado | Presupuesto Devengado | % |
|---|------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------|
| Proyecto desarrollo de destinos y facilitación turística | 2009-2011 | 14 123 241,31 | 7 751 273,92 | 55 |
| Proyecto implementación del sistema nacional de señalización turística | 2013-2017 2015-2020 | 19 818 287,76 | 4 494 923,21 | 22 |
| Proyecto PLANDETUR | 2011-2017 | 39 117 473,08 | 31 125 685,12 | 80 |
| Proyecto Desarrollo de destinos y servicios turísticos | 2018-2020 | 1 259 995,36 | 889 089,35 | 71 |
| Total de recursos presupuestarios asignados a la Dirección de Productos | 2009-2020 | 74 318 997,51 | 44 260 971,60 | 60 |

Elaborado por el autor con base en las cédulas presupuestarias del Ministerio de Turismo (2009-2020).

Anexo2. Listado de informantes y fuentes

1. Entrevista semiestructurada a Eugenio Naranjo (2023)
2. Entrevista semiestructurada a Carlos Orozco (2023)
3. Entrevista semiestructurada a Gabriela Villacrés (2023)

4. Entrevista semiestructurada a Rodrigo Salas (2023)
5. Entrevista semiestructurada a Xavier Chicaiza (2023)
6. Entrevista semiestructurada a Gabriela Castillo (2023)
7. Entrevista semiestructurada a Gabriela Cadena (2023)
8. Entrevista semiestructurada a Elizabeth Saavedra (2023)
9. Entrevista semiestructurada a Gabriela Guzmán (2023)
10. Requerimientos de información atendidos por Jorge Cárdenas (2023)
11. Requerimientos de información atendidos por Calos Ipaz (2023)
12. Requerimientos de información atendidos por el Cuerpo de Bomberos de Ibarra (2023)
13. Requerimientos de información atendidos por la Dirección de Investigación de Mercados del MINTUR (2023)
14. Requerimientos de información atendidos por Karla Amador (2023)
15. Requerimientos de información atendidos por Roberto Rosales (2023)
16. Requerimientos de información atendidos por Lenin Medina (2023)
17. Requerimientos de información atendidos por Marcos Benavidez (2023)
18. Requerimientos de información atendidos por Jimmy Marcillo (2023)