

GOBERNANZA PARA EL TURISMO

GOBERNANZA PARA EL TURISMO

Estudios de caso

**Catalina M. Verdugo B.
Blanca G. Alulema S.
Mayra E. Cáceres M.
Jaime G. Béjar S.
Diana P. Salazar A.
Natalia G. Zambrano C.
Galo B. Montenegro C.
Brian J. Montenegro C.
Diego A. Cáceres V.**

Gobernanza para el turismo. Estudios de caso

© 2019 Catalina M. Verdugo B., Blanca G. Alulema S., Mayra E. Cáceres M., Jaime G. Béjar S., Diana P. Salazar A., Natalia G. Zambrano C., Galo B. Montenegro C., Brian A. Cáceres V. y Diego A. Cáceres V.

© 2019 La Caracola Editores

Este libro se sometió a arbitraje bajo el sistema de doble ciego (*peer review*).

Corrección y diseño:
La Caracola Editores

Impreso en Ecuador

Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio, sin la previa autorización por escrito de los propietarios del Copyright.

CDU: 379.85 + 574

Quito: La Caracola Editores

100 pp. vol: 17,5 x 25 cm

ISBN: 978-9942-36-287-2

1. Turismo
2. Ecología y Medio Ambiente
3. Gobernanza turística

CONTENIDO GENERAL

1. INTRODUCCIÓN A LA GOBERNANZA.....	19
2. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA?	27
3. GOBERNANZA TURÍSTICA.....	31
4. GOBERNANZA AMBIENTAL	37
5. GESTIÓN DE LA GOBERNANZA.....	41
6. LEGISLACIÓN.....	49
7. ESTUDIOS DE CASO	97
8. BIBLIOGRAFÍA	99

La gobernanza, vista desde un espectro amplio de aplicación legal, resulta una herramienta sumamente útil en los territorios donde la actividad turística se desarrolla o encuentra un nuevo sustrato para actividades complementarias al sistema económico local. El término se conoce en su praxis aproximadamente a partir de los años 90, y su concepto se acentúa dentro de la eficacia, calidad y orientación del accionar del Estado a través de la gestión pública. La gobernanza presupone una condición de participación ciudadana y comunitaria en la diversidad de actividades de producción de bienes y servicios de una sociedad, además de la generación de políticas públicas que incluyan el bienestar de todos y todas.

La globalización ha venido siendo el medio por el cual la gobernanza –que se origina en la Unión Europea moderna– se ha diseminado por el mundo con sus adaptaciones a particularidades locales. La gobernanza viene a poner orden en un mundo caótico en el que, por razones geopolíticas, raciales, culturales e incluso religiosas, las leyes lastimosamente no son para todos los seres humanos, pero buscan sobre todo incluir a los segmentos vulnerables y, al mismo tiempo, que dentro de la gran diversidad de grupos humanos se respeten las diferencias.

AGRADECIMIENTO

Expresamos gratitud sincera a las autoridades de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH), por su tesón en incentivar la investigación dentro de su cuerpo docente y estudiantil con el único afán de denotar el valioso talento humano que posee y posicionar a la institución en sitios de reconocimiento académico y social en pos de ofertar soluciones prácticas a problemas sociales latentes.

A cada una de las personas que de una u otra manera han colaborado con la concreción de este documento mediante sus valiosos comentarios y sugerencias.

DEDICATORIA

A Dios, quien creó el mundo conocido y puso en el hombre la curiosidad de aprender y entender los misterios del universo pero sobre todo los misterios del comportamiento humano.

- **Catalina Margarita Verdugo Bernal** es ingeniera en Ecoturismo, máster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos, magíster en Turismo Sostenible y Desarrollo Local, especialista superior en Gestión Ambiental, experiencia profesional de más de 10 años en gestión turística desempeñada en el sector público, privado y comunitario, facilitadora en proyectos financieros y sociales en las tres regiones continentales del Ecuador. Ha publicado 20 artículos en diversos temas de sostenibilidad y académicos relacionados a la actividad turística y ambiental. La experiencia en el manejo de herramientas para diagnóstico y planificación del territorio así como de políticas públicas e indicadores justifica su colaboración como directora del proyecto ESPOCH-GADM Riobamba sobre indicadores de sostenibilidad turística para el sector público plasmado en este libro que intenta dar una primera mirada a la situación real y actual de la gobernanza del turismo en el Ecuador.
- **Blanca Gabriela Alulema Salguero.** Licenciada en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas, abogada y especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Gracias a su experiencia de más de 15 años en leyes, se ha desempeñado como abogada del Ilustre Municipio de Riobamba, Sindicatura y Dirección de Planificación. Asesor jurídico del MAGAP-Programa SIG-Tierras en Riobamba. Abogada en libre ejercicio profesional, asesora de fundaciones y asociaciones. Notaría Pública. Por todo aquello ha sido un valioso aporte en la revisión del análisis jurídico de la gobernanza turística en casos reales del país y ha colaborado en la redacción de textos para este libro.
- **Mayra Elizabeth Cáceres Mena** es doctora en Matemática y magíster en Matemática. Actualmente es docente-investigadora de la Facultad de Ciencias de la ESPOCH. Con 16 años de experiencia profesional, es autora de varios artículos en revistas científicas de alto

impacto y de varios libros. Sus estudios se han enfocado a la geometría fractal o geometría de la naturaleza, por ello se ha involucrado a profundidad en el área ambiental, ha sido docente en las Carreras de Turismo y Ecoturismo lo que le ha dado una visión amplia de la actividad y por ende el entendimiento para redactar contribuciones a este libro al mismo tiempo participa del proyecto de levantamiento de indicadores de sostenibilidad turística para la ciudad de Riobamba.

- **Jaime G. Béjar S.** con su formación a nivel de posgrado en Gestión Ambiental contribuye en algunos ejemplos del libro al ilustrar una gestión adecuada en el desarrollo de proyectos y programas turísticos, en base al manejo de los conflictos de intereses de los diferentes actores a través de la participación consensuada de los mismos con el fin de garantizar el beneficio de poblaciones y el cuidado del ambiente.
- **Diana Paola Salazar Andrade** es ingeniera en Ecoturismo, guía profesional de Turismo, magíster en Turismo Sostenible y Desarrollo Local por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo en Riobamba, exdocente universitaria en la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. Facilitadora de turismo del proyecto Servicio Civil Ciudadano del Ministerio de Trabajo en la provincia de Bolívar, capacitadora y consultora de varios proyectos turísticos. Ha realizado ponencias nacionales y publicaciones de artículos científicos para diferentes revistas indexadas y de impacto turístico, docente por varios años de la UTC y actualmente es directora de escuela de la carrera de Licenciatura en Turismo de la Universidad Técnica de Cotopaxi extensión la Maná.
- **Natalia Geoconda Zambrano Cuadro.** Tecnóloga agropecuaria, ingeniera agropecuaria, maestría en Desarrollo y Medio Ambiente por la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, exdocente del Instituto Superior Cuidad de Valencia. Miembro activa de la RED CONBIAND Biodiversidad de los Animales Domésticos Locales. Ha realizado ponencias nacionales y publicaciones de artículos de varios proyectos agropecuarios, ambientales y turismo para revistas indexa-

das, docente por varios años de la UTC y actualmente es investigadora por la carrera de Licenciatura en Turismo de la Universidad Técnica de Cotopaxi extensión La Maná.

- **Galo B. Montenegro C.** Químico, diploma superior en Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación y su Aplicación en la Práctica Docente Ecuatoriana, magíster en Docencia Universitaria e Investigación Educativa, diplomado en Estadística Informática aplicada a la educación, doctor of philosophy (PhD) in Chemistry. Gracias a su trayectoria docente de más de 20 años en la Facultad de Recursos Naturales de la ESPOCH ha podido obtener un criterio amplio del manejo de recurso que sirve con fines turísticos y ha aportado con una visión multidisciplinar e la elaboración de este libro.
- **Brian Joseph Montenegro Cáceres.** magíster en Mercadotecnia con mención Gerencia de Marca, otorgado por la Universidad de Las Américas (UDLA). Ingeniero en Administración de Empresas – Modalidad Dual, convenio entre la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo y la Federación Alemana mediante la DHLA (Duale Hochschule Latinoamérica). Actualmente Responsable de Marketing en la Firma Holandesa Kiwa BCS Öko Garantie para América Latina. Mediante su preparación profesional y la práctica específica de marketing de servicios y estrategias digitales ejecutadas en las oficinas de América Latina se ha podido aportar con ideas y experticia en revisión de este texto.
- **Diego A. Cáceres V.** Ingeniero en Sistemas de la ESPOCH, diplomado superior en Investigación y Proyectos de la UTE, magíster en Evaluación y Auditoria de Sistemas Tecnológicos de la ESPE. Aporte: su contribución al libro ha sido la revisión y redacción de algunos textos relacionados, puntualmente en el levantamiento de la información digital, logística y tratamiento digital para representar previamente los procesos de forma virtual para poder estudiar su comportamiento y el análisis y planificación de la información digital.

INTRODUCCIÓN A LA GOBERNANZA

El concepto de gobernanza no es nuevo. Es tan antiguo como la civilización humana. Como concepto aislado significa el proceso de toma de decisiones y aquel por el que las decisiones son implementadas, o no.

Tanto académicos como no académicos coinciden en que las raíces de este concepto pueden rastrearse incluso hasta la Edad Media; sin embargo, también hay acuerdo en que no es hasta hace poco, menos de tres décadas, que empieza a utilizarse en forma frecuente y a ganar relevancia en el discurso de lo público (Mayntz 2000; Longo 2008; Aguilar Villanueva 2005). En español esta es una palabra relativamente nueva, si bien el concepto mismo no lo es, y en cierta medida es una ventaja que nos llegue con una diversidad de significados porque nos permite aproximarlos y enriquecerlos desde nuestras propias necesidades y experiencias.

Según el Informe sobre el desarrollo mundial, del Banco Mundial (2017), en el proceso de diseñar e implementar políticas, la decisión sobre quiénes participan en la mesa de negociación (y quiénes no) puede determinar la eficacia de las soluciones que proponen los actores encargados. Al referirse a este proceso, ellos hablan de lo que se denomina *gobernanza*, la cual subyace en todos los aspectos de la forma en que se desarrollan los países y del funcionamiento de sus instituciones.

El término *gobernanza* puede ser utilizado en diferentes contextos: gobernanza corporativa, gobernanza internacional, gobernanza nacional y gobernanza local, entre otros. Dentro de estos importantes conceptos, se hacen necesarios la estructuración y el entendimiento del enfoque de "gobernanza turística", la cual busca regular el manejo de esta actividad e incentivar su gestión responsable mediante lineamientos legales e institucionalizados.

La gobernanza turística a escala mundial se presenta como "el conjunto de todos los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos de intereses que se producen de forma inevitable en el turismo. Esto hace que sea necesario establecer espacios de relación entre los diferentes actores, mejorar

la toma de decisiones colectivas, establecer sistemas de trabajo conjunto entre todos los actores afectados y diseñar nuevos procesos de gestión y desarrollo” (Lorca, 2017).

La mayor parte de países de América Latina cuentan con organismos encargados de las políticas públicas, y el turismo cumple un papel relevante y estratégico dentro de ellas.. En el caso concreto del Ecuador, la actividad turística se ha convertido en una de las principales herramientas de fortalecimiento y dinamización económica, y se puede ver reflejado en el "Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador" (PLANDETUR) 2020; tanto el Estado, desde sus leyes, como la sociedad civil, desde sus emprendimientos, le prestan bastante atención (Plan de Desarrollo Cantonal y Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Daule 2011-2016).

El PLANDETUR 2020, por su lado, plantea el reto de orientar la política sectorial con un horizonte al 2020, sobre la base de un acuerdo internacional en el cual la gran mayoría de los Estados del planeta ha reconocido la necesidad de unir esfuerzos para un desarrollo sostenible y que ahora tiene la oportunidad de sentar las bases para un turismo sostenible en el Ecuador. El PLANDETUR 2020 busca potenciar en los próximos ocho años un desarrollo sostenible integral con visión sectorial para un desarrollo humano en armonía con la naturaleza y con una base institucional sólida.

García y Suárez (2015), en lo que respecta a la gobernanza pública, dicen que la gobernanza hace una especial contribución a las actividades del sector público, debido a que realiza un claro desplazamiento de la típica jerarquización burocrática estatal a un gobierno articulador y líder en la toma de decisiones. En tal sentido, esta reforma global coadyuva a la eficacia y eficiencia de los actos de la administración pública y del gobierno en temas muy importantes, como la pobreza, inclusión social, el comercio justo y entornos sostenibles. Además, podemos añadir lo que trata Ramos (2015) con respecto a este tema: él considera que el surgimiento y la reconfiguración de una sociedad que cuenta con mayores medios para acumular información genera la necesidad de debatir en torno al papel de la propia información en la construcción de una ciudadanía más activa y participativa en la gestión de políticas públicas.

En cuanto a gobernanza ambiental, ONU Medio Ambiente (2017) afirma que es clave para alcanzar el desarrollo sostenible, a escala nacional, regional y

global. Por ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben seguir métodos informados, coherentes, unificados e integrales y, al mismo tiempo, deben apoyarse en marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.

JUSTIFICACIÓN

Tras las difíciles situaciones globales coyunturales, se ve la necesidad de replantear la forma en que los involucrados toman las decisiones económicas, sociales y ambientales que afectan a toda la población mundial; considerando que parte de estas decisiones están ligadas a actividades productivas que utilizan los recursos naturales y culturales ilimitados, como es lógico pensar que una de ellas es el turismo. Por lo tanto, la importancia de este trabajo investigativo radica en socializar la existencia de la gobernanza y su aplicación en casos particulares de la actividad turística, e incentivar la generación de acuerdos entre las partes interesadas, de manera que se puedan crear oportunidades y solucionar los problemas existentes de gobernanza para generar cambios positivos, particularmente entendiendo la interrelación de los sectores urbanos y rurales, que actualmente conviven como codependientes en actividades de supervivencia de las poblaciones insertas en estos territorios.

Como es importante importante que los tomadores de decisiones de los diferentes espacios y/o territorios estén familiarizados con la forma en que se los maneja, para fomentar la generación de políticas, normas y acuerdos que aseguren su bienestar y estabilidad integral, el análisis de la gobernanza actual de estos espacios se torna un instrumento de gran utilidad.

Por tal razón, este documento busca conocer cómo trabajan las diferentes instituciones involucradas en los tres sectores reconocidos por la Constitución de la República del Ecuador: público, privado y comunitario¹. También se pretende relacionar la influencia de la gobernanza existente en el ámbito cultural y ambiental del país y cómo esta situación puede beneficiar o coartar el desarrollo turístico nacional.

1. Art. 245.- La economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará y regulará.

Dentro de este contexto, es relevante mencionar que, pese a la importancia de las políticas públicas en la toma de decisiones y la forma en que se implementan, dentro de las sociedades del sector rural (muy numerosas en Ecuador) y los elementos que las componen –especialmente los que componen el turismo–, pocas han sido las investigaciones profundas realizadas y socializadas. Por esta razón, en varias de ellas no se han cumplido de manera adecuada los acuerdos establecidos, lo que ha originado inconformidad en la sociedad y en ocasiones caos, tanto para habitantes locales como para quienes los visitan.

Considerando que en nuestro país se establecen leyes y reglamentos para cada actividad de manera jerárquica, como en el caso del turismo comunitario, es preciso que la gestión de los recursos turísticos y el desempeño de emprendimientos se manejen regidos a varios cuerpos legales. Entre ellos que prevalece la Constitución de la República del Ecuador, particularmente en los artículos 14 ("Garantizar la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay"); 33 y 34 ("El trabajo y seguridad social"); 52 y 54 ("Bienes y servicios de calidad, publicidad veraz y oportuna"); 57, 71 y 319 ("Mantener y desarrollar libremente su identidad, sus prácticas de manejo de la biodiversidad, preservar su patrimonio y sus formas de organización"); 213 ("Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas"), y 339 ("El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras"). La Ley de Compañías aporta con los artículos 145 ("De la capacidad"); 146 ("De la fundación de la compañía"); 160 ("Del capital y de las acciones"); 200, 201, 251 y 252 ("Derechos y obligaciones de los promotores, fundadores y accionistas. De la administración y de los agentes de la compañía"), y 230 y 231 ("De la junta general"). Asimismo lo hace la Ley de Turismo del Ecuador, con los artículos 2 y 3 ("Concepto y principios de la actividad turística"); 4 ("Cumplir los siguientes objetivos de la política estatal con relación al sector del turismo"); 5 ("De las actividades turísticas y de quienes las ejercen"); 8 y 9 ("Registro de turismo y Licencia Única Anual de Funcionamiento"); 16 y 39 ("Regulación, planificación, promoción internacional, facilitación, información estadística y control del turismo"), y 44 y 46 ("Protección al consumidor de servicios turísticos"). Finalmente, mencionaremos a la Ley de Régimen Tributario Interno,

atendiendo a los artículos 1, 2 y 8 ("Objeto del impuesto y concepto de renta"), y 20 ("Obligación de llevar contabilidad").

Siendo amplios y claros los mandatos para gobernar adecuadamente los territorios y las actividades que se desarrollen en ellos, se vuelve necesario el análisis de la gobernanza en todo contexto, en espacios pertenecientes a sectores rurales, como es el caso del Centro de Turismo Comunitario (CTC) "Pucará Tambo", perteneciente a la parroquia Cacha. El presente trabajo, que pretende analizar la gobernanza en este establecimiento, servirá como una herramienta importante para la toma de decisiones futuras dentro del mismo.

CONCEPTOS

Considerando el contexto introductorio, es fundamental aclarar conceptos básicos y otros que se relacionan a la gobernanza del turismo. Epistemológicamente hablando, la descripción de los términos presentados a continuación se hace necesaria para el entendimiento de un marco conceptual más adelante ligado al marco teórico y, en la práctica, al contexto actual del tema.

¿QUÉ ES LA GOBERNANZA?

Desde 1990, el término *gobernanza* se ha aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local. El concepto ha proliferado con distintas connotaciones a escala mundial, con lo que ha puesto en evidencia el complejo entorno en que se desarrolla y su carácter evolutivo y dinámico.

En el desarrollo del concepto de gobernanza con un sentido normativo, adquiere relevancia la labor desempeñada por el Banco Mundial, que desde el inicio de los años 90 insiste en que no bastan las buenas políticas públicas para lograr eficiencia y eficacia gubernamental, sino adicionalmente una correcta gestión pública, así como organizaciones e instituciones sólidas y creíbles, como condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo.

En pocas palabras, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran debido a un pacto de mutua confianza. Son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas: "gobernanza sin gobierno".

Gobernanza es el empleo de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad, en relación con la conducción de sus recursos para el desarrollo económico y social, además de considerar el papel de las autoridades públicas tanto

en el establecimiento del entorno en el cual operan los agentes económicos como en la determinación de la distribución de los beneficios, así como la naturaleza de las relaciones entre gobernante y gobernado (OCDE, 2000).

Scharpf (1997) adopta una definición más limitada de gobernanza que excluye toda forma de interacción política que no esté organizada en términos de una red horizontal. Desde esta perspectiva, un rasgo fundamental de la política contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, con el correspondiente declive en las potencialidades del Estado.

Para Jessop (1998), “la gobernanza pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter 'autosuficiente' del Estado”.

Según Prats (2005), la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error. Presenta dos ventajas principales: en primer lugar, identifica y fija la atención en los cambios clave en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (Rhodes, 2005).

Para Rhodes (2005), la palabra *gobernanza* en su uso actual no es sinónimo de gobierno; contrariamente, implica un cambio en su significado al estar referido al nuevo proceso de gobierno o al nuevo método con el que se gobierna a la sociedad (Rhodes, 2005, p. 100); en su opinión, *gobernanza* es un término más amplio que el de *gobierno*, porque engloba a actores no estatales y porque en ella existe una interdependencia entre organizaciones, así como interacciones continuas entre los miembros de redes autoorganizadas, que se verifican por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos. y en las que si bien el Estado ya no ocupa una posición privilegiada y soberana, sí puede dirigir las redes indirecta y limitadamente (pp. 108-109). La gobernanza, así, es definida como “redes interorganizacionales autoorganizadas” (p. 115), y son, por tanto, un instrumento analítico que permite entender los cambios en el gobierno.

La gobernanza es, por tanto, un fenómeno social en el que participan gobernantes tanto públicos como privados (gobierno interactivo o sociopolítico), cuyos papeles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro. Es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno, en el que los actores públicos y privados buscan tres cuestiones básicas: solucionar problemas sociales o crear oportunidades sociales; preocuparse por las instituciones sociales en las que las actividades de gobierno tienen lugar; y formular principios de acuerdo para que las actividades de gobierno se lleven a cabo. La gobernanza, entonces, es un instrumento útil para conceptualizar tanto los problemas y oportunidades como los contextos en las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Kooiman, 2005).

Espinoza (2006) destaca la importancia de la gobernanza en la relación sociedad-Estado, entendiéndola como los procesos de interacción, comunicación e incluso de diferenciación que se dan entre ellos, y que influyen en el tipo de democracia y en que esta se consolide o bien fracase a largo plazo. A propósito de los procesos de diferenciación, Ríos (2014) hace referencia a un nuevo paradigma: la sociedad del conocimiento, resultante de la acción de los sistemas tecnológicos y de los progresivos procesos de digitalización. Señala que el poder de la economía está dejando de ser el resultado de la utilización del capital financiero o los recursos naturales para dar paso al conocimiento como componente esencial para el crecimiento económico y social.

Gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que estas son implementadas, o no. El análisis de la gobernanza se centra en los actores formales e informales que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones (ESCAP, 2006).

Schmitter (2007) menciona que la gobernanza es un método/mecanismo para tratar una amplia variedad de problemas/conflictos en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución.

Rhodes (2007) considera la gobernanza al describir de mejor manera la forma de gobierno actual, pues en la práctica hay muchos centros y niveles de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional. El Estado ha incentivado la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios, y en la adopción de decisiones estratégicas. Asimismo ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación.

Por su parte, para CCE (2008) “gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.

PNUD (2008) manifiesta que

Gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, conocen sus obligaciones y concilian sus diferencias. El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del Estado moderno.

Gobernanza "son las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y sustituidos; la capacidad del gobierno para formular con eficacia y poner en práctica buenas políticas públicas; y el respeto de ciudadanos para el Estado y las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales" (Banco Mundial, 2009).

Sin embargo, como afirman Sørensen y Torfing (2009), desde esta perspectiva se asocia la gobernanza con la sociedad civil, lo cual ha conducido a un normativismo injustificado, ya que a menudo se asume que la gobernanza es más consensual, igualitaria, basada en la confianza y en la deliberación que la lógica jerárquica o de mercado, reproduciendo los valores intrínsecos de la sociedad civil.

Meuleman (2009) agrega que la gobernanza, como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, está destinada a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. La gobernanza es un concepto que incluye todos los modelos, incluyendo la jerarquía.

Ramos (2015) considera que el surgimiento y reconfiguración de una sociedad que cuenta con mayores medios para allegarse de información, genera la necesidad de debatir en torno al papel de la propia información en la construcción de una ciudadanía más activa y participativa en la gestión de políticas públicas. Si bien en América Latina actualmente existen desigualdades en cuanto a la disponibilidad y acceso a la información, la gobernanza ofrece elementos promisorios para la construcción de una ciudadanía más informada y participativa en los asuntos públicos y en la gestión de políticas públicas.

GOBERNANZA TURÍSTICA

Según la OMT (2008)

Entendemos por gobernanza turística el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico.

Por su parte, para Llorca (2009) la gobernanza turística son todos los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos de intereses que se producen de forma inevitable en el turismo. Esto hace que sea necesario establecer espacios de relación entre los diferentes actores, mejorar la toma de decisiones colectivas, establecer sistemas de trabajo conjunto entre todos los actores afectados y diseñar nuevos procesos de gestión y desarrollo.

La gobernanza consiste en intentar satisfacer los intereses de todos los actores implicados en el turismo, mejorando la comunicación entre ellos. De esta forma, debemos tener en cuenta a todas las administraciones públicas que intervengan en los planes de desarrollo turístico y a las empresas turísticas, como hoteles, agencias de viajes, empresas de actividades o restaurantes, que muestren interés en participar en dicho plan y que se vean afectados por lo que en él se trate (Llorca, 2017).

Pero en la gobernanza turística, además, se ha de tener en cuenta un factor adicional, olvidado en numerosas ocasiones a la hora de desarrollar planes turísticos:

La población local. En demasiadas ocasiones escuchamos que diferentes administraciones han puesto en marcha el plan de desarrollo turístico de tal localidad, o han comenzado a promocionar la restauración de tal monumento, y que la población local se organiza para oponerse abiertamente a dicho plan (Llorca, 2017).

Su implicación será esencial, puesto que la colaboración de las empresas es básica para que los proyectos lleguen a buen puerto. Alojamiento, restaurantes, actividades complementarias, etc., deben ser tenidas en cuenta para que los planes de desarrollo turístico sean eficaces y eficientes (Llorca, 2017).

Para que cualquier tipo de plan o proyecto turístico funcione, es necesario superar los mecanismos tradicionales y apostar por desarrollar modelos de gobernanza en los que tanto las administraciones públicas implicadas como las empresas y la población local tengan cabida. De esta forma, podremos contar con el apoyo y la participación de todos los actores implicados, conseguir que desde el principio se desarrollen los proyectos atendiendo a todas las necesidades e inquietudes de los mismos, y evitar problemas futuros (Llorca, 2017)

Contexto de la gobernanza turística

Gobernanza turística (mundial)

Según Fuentes (2013), existe un conjunto de sucesos y tendencias que hacen del turismo un fenómeno de sociedad, con creciente presencia y expansión en el ámbito internacional. En este marco, la gobernanza empieza a surgir como un tema de referencia y relevancia; hay una recurrente propensión entre actores y estudiosos del turismo a emplear cada vez más el término, ya sea a través de foros de expresión y reuniones especializadas del ámbito turístico, o como parte de programas de actividades de carácter gubernamental e incluso en investigaciones dentro del espacio académico, aunque con un concepto poco claro y definido la mayoría de las veces, lo que hace evidente cierto grado de confusión sobre qué es la gobernanza y cuáles son sus posibles implicaciones para la actividad turística.

Gobernanza es una práctica de gobierno susceptible de medición, que tiene por objeto dirigir eficazmente al turismo en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación eficientes, transparentes y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan realizar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

Gobernanza global

La capacidad para resolver problemas causados por externalidades transfronterizas requiere una estructura regulatoria en la cual los causantes del problema y quienes lo padecen tengan igual representación. Este es el requerimiento ideal para la gobernanza global. En su centro se encuentran los procesos de negociación destinados a encontrar soluciones transadas en el caso de conflictos de intereses.

La capacidad de la gobernanza global para la solución de problemas está limitada por la conformación de las instituciones internacionales que tienen funciones regulatorias, y por la desigualdad de poder entre los actores participantes. La participación de los Estados nacionales en instituciones de gobernanza global los involucra en juegos de doble nivel, los cuales restringen sus políticas internas, a la vez que les presentan nuevas oportunidades. El vínculo entre la formulación de la política nacional y la internacional expone a las estructuras de gobernanza nacional a fuerzas centrífugas. Esto requiere la creación de nuevas formas de coordinación a nivel nacional por parte de los Estados, con el fin de enfrentar los retos de la globalización.

Gobernanza turística (regional)

Según Entorno Turístico (s/f), la gobernanza, como cualquier plan de innovación, es una apuesta para identificar y proponer soluciones a problemas que imposibilitan un sano y adecuado desarrollo de la actividad turística, y como cualquier dinámica que se sustenta en el trabajo entre personas, los factores críticos son crear y mantener la confianza, con el compromiso de cumplir las dinámicas acordadas. Para que cualquier plan o proyecto turístico funcione, es necesario superar o mejorar los mecanismos tradicionales de gestión y apostar por desarrollar modelos inclusivos de gobernanza, que eliminen las barreras de las responsabilidades individuales y las jerarquías. Los destinos turísticos y sus nuevas propuestas deben considerar una construcción social y la materialización formal y sostenible de las prácticas de los distintos actores (públicos, privados y sociedad), por lo que se requiere de una planificación que abarque propuestas integrales y prospectos viables como medio para alcanzar los logros esperados.

Gobernanza regional

Grabendorff (2015) señala a la gobernanza regional como la configuración total de organizaciones y regímenes regionales que definen el discurso regional de los Estados miembros y que generan las normas y reglas para la región en diferentes áreas de políticas públicas, con lo que contribuyen a la solución de problemas colectivos o a la realización de beneficios mutuos. América del Sur representa una gobernanza regional cooperativa con elementos de una gobernanza regional conflictiva. América Latina en su conjunto se caracteriza también por una gobernanza regional cooperativa con tendencias hacia la segmentación.

Con la creación de la UNASUR en 2008 se estableció una plataforma política que integra a todos los países sudamericanos. UNASUR cumple con los criterios de una organización regional central o principal: todos los Estados de la región son miembros. Es una organización que tiene múltiples funciones y actúa en diferentes áreas temáticas. UNASUR no interfiere con los mandatos de Mercosur y CAN (Grabendorff, 2015).

Gobernanza turística (local)

Según Paguay (2016) (cuya ley tiene su origen en 1997 y tuvo una actualización en el año 2002, los cambios realizados fueron mínimos), el arrastre de enfoque de la ley vigente está en la visión de las Cámaras de Turismo como entes de soporte a una gestión pública, en la que se deja al Estado con pocas funciones excepto para brindar subvenciones, incentivos o beneficios.

De ahí que se observa, en la referida ley, que tanto en los principios (art. 3) como en las políticas estatales (art. 4) se resalta a la empresa privada sobre otras iniciativas y esto tiene una lógica, pues fue diseñada ajustada a la Ley de Cámaras Provinciales de Turismo; por tanto, deja muchas ventanas abiertas. Es decir, es una ley hecha a su medida, con una visión claramente basada en un modelo de gobernanza fundamentado en el mercado.

De aquí se derivan muchos de los problemas en cuanto a procedimientos para fomentar la formalidad sectorial, la absoluta trascendencia de la promoción sobre la planificación, la exigencia de afiliación para poder emprender (afortunadamente abolida en 2008), el divorcio de las políticas laborales, y otros elementos que atañen a aspectos de índole técnica.

Sin embargo, por ser una normativa vigente, el Estado ha intentado desvincularse de este modelo, pero en este afán descuidó importantes logros como la descentralización, que establecía pequeñas ventanas para iniciar la incorporación de modelos de gobernanza comunitarios o en red.

Pero la camisa de fuerza que estableció esta ley empujó a adoptar un modelo totalmente opuesto, un modelo de jerarquía. Con ello, el modelo hipercentralista se institucionaliza y se dejan de lado el consenso y la participación, se disocia el diálogo sectorial y se generan parches normativos o de procedimiento que dificultan aún más el desarrollo sectorial.

En este sentido, vale la pena considerar una participación sectorial en la que se resalten los aportes de la realidad que vive el sector, además de establecer nuevos canales e interlocutores para que se dé solución a problemas sistémicos y no necesariamente se cumpla una ley que caducó con la presencia de una visión constitucional diferente en 2008.

Gobernanza local

La gobernanza local propugna una superación del carácter determinante del urbanismo municipal, para trasladarlo a la ordenación del territorio a nivel principalmente subregional. Se trata, en definitiva, de menos urbanismo de ciudad y más ordenación supramunicipal y territorial, pero también de una mayor presencia municipal y participación pública en la ordenación y gestión supralocal (Agudo, 2007).

GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS

Según Pulido y Pulido (2014), en la literatura sobre gestión de destinos turísticos es cada vez más utilizado el término *gobernanza*. La creciente complejidad de las relaciones entre los diferentes tipos de actores implicados en la gestión de un destino exige generar un marco consistente que facilite la negociación, discusión y cooperación de todos ellos para la consecución de los objetivos establecidos. Con la misma velocidad con que se genera literatura científica sobre gobernanza turística, han ido apareciendo destinos turísticos que se reconocen, o son reconocidos, como casos de éxito en la aplicación de la gobernanza.

En definitiva, la gobernanza consiste en intentar satisfacer los intereses de todos los actores implicados en el turismo, mejorando la comunicación entre ellos. De esta forma, deberemos que tener en cuenta a todas las administraciones públicas que intervengan en los planes de desarrollo turístico y a las empresas turísticas, como hoteles, agencias de viajes, empresas de actividades o restaurantes, que muestren interés en participar en dicho plan y que se vean afectadas por lo que en él se trate.

GOBERNANZA AMBIENTAL

La discusión actual y central de la sociología no es ya sobre los cambios de una sociedad tradicional a otra moderna, sino sobre las características propias que adopta la modernidad tardía, reflexiva, sobre todo en Europa occidental. Las sociedades modernas desarrollan un modelo industrial y tecnológico que conlleva una serie de cursos de acción, de efectos que provocan riesgo, contingencia y ambivalencia, no solo para las existencias colectivas, sino también para los individuos. Así, surge una corriente sociológica que trata de analizar a la modernidad en sí, sus características específicas, sus retos y los riesgos que ella encierra.

Alfie (2017) hace referencia a las perspectivas crítico-políticas del sociólogo alemán Ulrich Beck, el cual plantea la concepción de la llamada *modernidad reflexiva* para referirse a una particular etapa de la sociedad moderna, definida no

por la seguridad y la certeza, sino por la contingencia y el riesgo. Para Beck, las sociedades no adoptan un modelo de riesgo; es el propio desarrollo industrial el que las conduce a esta opción no elegida.

Es importante señalar que este tipo de sociedades refieren al riesgo como parte de la toma de decisiones. Ante cada resolución tomada, ante cada opción elegida, se plantea un riesgo que el individuo y las sociedades corren, un concepto distinto al de peligro pues, en este último, son terceros los que deciden y exponen a los otros. Una diferencia adicional es que el peligro se sitúa y delimita en un tiempo y espacio. Sin embargo, el riesgo es constante y permanente. Se establece una sociedad de enormes riesgos pero también de infinitud de opciones (Beck, 1996).

Existen tres ámbitos referenciales en los que se pueden observar los riesgos a los cuales nos ha conducido la modernidad industrial: la relación naturaleza-cultura, el fin de las seguridades y el desencantamiento.

Hoy los resultados de la violencia al medio ambiente ponen en jaque al género humano. La dimensión sociedad-naturaleza se ve cuestionada pues, si bien como especie nos hemos caracterizado por dominar y hacer nuestra a la naturaleza, parece que hoy ella nos juega una mala pasada, convertida en una fuerza destructiva que no podemos controlar (Alfie, 2017).

Para Beck (1998), como consecuencia de una relación conflictiva entre el hombre y la naturaleza, el riesgo ambiental será diferente en cada región, localidad o país. La vulnerabilidad se ha convertido en un elemento indispensable en los análisis de riesgo ambiental, ya que los procesos y las relaciones sociales generan una manera desigual y diferente de enfrentar el riesgo.

La gobernanza ambiental es el marco jurídico, político y normativo que faculta a la sociedad la exigencia en el cumplimiento de políticas y viabiliza procesos de participación en la toma de decisiones, en temas ambientales.

En el Ecuador, la conflictividad alrededor de la explotación de recursos naturales en áreas protegidas ha provocado diversas reacciones en la sociedad civil y en las poblaciones directamente afectadas. Estos conflictos han convocado a la unificación de fuerzas por parte de la sociedad civil. La problemática observada en el caso del parque nacional Yasuní nos remite a varias de las causas y efectos que

produce la aplicación de la agenda petrolera estatal, cuando el aprovechamiento de los recursos naturales es prioridad nacional.

Muchos son los conflictos que se han generado a raíz de la explotación petrolera en esta área protegida. Desde su creación hasta la actualidad, la desmembración que ha sufrido el Parque Nacional Yasuní, con la delimitación de bloques petroleros dentro de él y de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, ha provocado diversas reacciones en la sociedad civil ecuatoriana e internacional. Las reacciones que produce la actividad petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní y en las zonas de amortiguamiento son múltiples, y han girado especialmente en torno al proyecto Ishpingo Tiputini Tambococha (ITT) (Andrade, 2006).

GESTIÓN DE LA GOBERNANZA

Casos de gobernanza positiva

1. Una comisión del Programa de las Naciones Unidas (PNUD Colombia) destacó los avances y logros alcanzados por la actual Administración Distrital en temas como transparencia, inclusión social, entre otros, durante los últimos cuatro años de gobierno.

El equipo del PNUD se reunió con la alcaldesa Judith Pinedo, para presentarle los resultados que se alcanzaron con el acompañamiento que este organismo internacional dio a la ciudad de Cartagena.

Los centros de emprendimiento, la implementación del Sistema de Gobernabilidad (SIGOB), la Feria de la Transparencia, el ejercicio de rendición de cuentas y más fueron exaltados por generar inclusión y confianza en cartageneros y cartageneras frente a la gestión que realiza la administración pública.

"Hemos trabajado distintos temas como la lucha contra la pobreza, desigualdad, empleo, gestión pública. Yo creo que uno de los grandes aprendizajes que compartimos en todos los temas es que el trabajo con Cartagena ha logrado demostrar que las cosas se pueden hacer bien, y que el trabajo durante estos cuatro años nos permite desarrollar herramientas y grandes aprendizajes que en este momento estamos replicando en otros sectores del país", dijo José Ricardo Puyana, coordinador de Área de Gobernabilidad del PNUD.

Los funcionarios del PNUD aseguraron además que a nivel nacional solo Cartagena, Santa Marta y Cundinamarca han sido ejemplo como las mejores experiencias en contratación y transparencia; en el caso de Cartagena resaltaron las iniciativas "Contratar con el Distrito: Una oportunidad para todos" y Cemprende.

"De acá salen unos enormes aprendizajes: que a nivel territorial se pueden hacer las cosas bien y que la transparencia es posible", agregó Puyana.

La alcaldesa Pinedo agradeció el acompañamiento del PNUD para la implementación de herramientas como el SIGOB y los ejercicios de buen gobierno (Bolívar, 2016).

2. Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996-2012): Perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana.

Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) son un mecanismo utilizado por la sociedad civil para denunciar el incumplimiento de su legislación ambiental por parte de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México. El mecanismo tiene como objetivo ofrecer a los ciudadanos un foro gracias al cual es posible presionar a los gobiernos nacionales para verificar que estén cumpliendo con la legislación ambiental. Dicho proceso venía de la mano de los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y ha sido motivo de amplia discusión en los ámbitos académicos en que se estudia a América del Norte (Pacheco, 2013).

3. Estudio OCDE sobre gobernanza pública, España: De la reforma administrativa a la mejora continua

El objetivo de esta revisión es evaluar la agenda de reformas de la CORA frente a las buenas prácticas en países de la OCDE. Este informe analizará reformas en diferentes campos (p. ej., finanzas públicas, gestión de TIC, gobernanza multinivel, transparencia, mejora regulatoria, gestión de recursos humanos) y los situará en el contexto de los desafíos, las experiencias y las buenas prácticas en países de la OCDE. Esto supondrá la combinación del enfoque administrativo de la CORA con un enfoque funcional basado en los fundamentos de la buena gobernanza desarrollados por la OCDE.

Esta revisión resaltará las reformas que siguen buenas prácticas y estándares, incluyendo instrumentos de la OCDE, pero también señalará debilidades y carencias que deben ser abordadas para que las reformas sean más integrales y duraderas, así como para apoyar su implementación (CORA, 2013)

4. Shuar arutam: La conservación del bosque y el ordenamiento territorial

En el último decenio, los shuar analizaron figuras de protección para su bosque. Como alternativa a las áreas protegidas por el Estado, los shuar crearon la figura de Territorio Shuar Protegido para la Conservación. Allí, tienen su propio Gobierno Shuar Territorial Autónomo, realizan el manejo del 25 % de su bosque, y conservan el resto para garantizar su espacio de vida.

Tradicionalmente, los shuar se dedicaban a la relación de productos del bosque y a sistemas agrícolas en movimiento, conformando pequeños grupos cuyos jefes eran cazadores y guerreros. Sin embargo, en los últimos cuarenta años, sus territorios fueron ocupados por colonos que se dedicaron a la ganadería, con la consecuente pérdida paulatina de los bosques. En respuesta a ello, los shuar vieron debilitados a sus sistemas de recolección y huertas, y comenzaron a preocuparse por proteger sus territorios.

La propuesta territorial debía acompañarse de una propuesta de gobierno territorial indígena que fuese reconocida por el Estado, y que les permitiera recuperar el control político de su territorio, el cual estaba dentro de los límites de tres municipios gobernados por no indígenas. En un primer momento pensaron en crear un área protegida, pero luego consideraron que era una forma de perder su patrimonio al ponerla bajo dirección de un ministerio.

La gestión territorial y el aprovechamiento de recursos

El territorio shuar protegido tiene el objetivo de garantizar la supervivencia y el desarrollo de la cultura, así como mantener la riqueza de la biodiversidad existente en su territorio, y es patrimonio para usos de la nacionalidad shuar que habita en él.

El Gobierno Shuar Territorial Autónomo también creó una empresa forestal cuyos socios son las comunidades, mientras que sus dirigentes son miembros de la junta de accionistas.

Plan de vida de los shuar arutam

1. Ayudar a mejorar el turismo y la producción agrícola y artesanal, para tener ingresos por el bosque, el agua y la madera.
2. Organizar la vida social, ejerciendo los derechos como ciudadanos y como colectivo de pueblo indígena.
3. Asegurar que el Estado apoye el desarrollo y a la protección de la cultura shuar, especialmente en los temas de educación, salud y servicios básicos.

Casos de gobernanza deficiente

1. El pueblo indígena Paiter-Surui está integrado por 1300 habitantes que integran cuatro clanes: Gameb, Gamir, Kaban y Makor. Este pueblo ha entrado en contacto con la sociedad no indígena hace tan solo 40 años.

Su territorio fue delimitado, demarcado y homologado por el gobierno brasileño como Tierra Indígena Siete de Septiembre en el año 2003 (Decreto N.º 88867). Tiene una superficie de 247 870 hectáreas y se extiende entre los estados de Rondonia y Mato Grosso, en el oeste de Brasil.

Los Paiter-Surui no han cedido a las presiones de las empresas que quisieron deforestar sus bosques, y hasta el año 2008 solo se habían desmontado 7000 has en su territorio. (FUNAI, 2006)

La primera denominación conocida es de autoría de Frei Antonio Salas, quien, en 1923, llamó *sororós* a estos indios. En la década de 1950, el también padre dominicano Frei Gomes, responsable por los primeros contactos, los llamó *suruí*, que es la denominación más utilizada. En 1961, la palabra *akwáwa-
como* se constituyó en la autodenominación del grupo aunque la antropóloga Iara Ferraz considera más apropiado el término aikewara. Al producirse el primer contacto, los suruí estaban localizados en el margen del pequeño arroyo conocido como Grotao dos Caboclos, afluente del río Sororozinho, a su vez, afluente del Sororó, tributario del río Itacaiúnas. En 1998, la aldea estaba

construida en un área cercana a la carretera que une la vía Transamazónica a Sao Geraldo do Araguaia. La Tierra Indígena Sororó está situada al sudeste de Pará, en el municipio de Sao Joao do Araguaí, a casi cien kilómetros de la ciudad de Marabá, el mayor centro urbano de la región. Originalmente se ubicaban en una región de la selva tropical, pero en las últimas décadas la selva fue destruida para dar lugar a las pasturas; lo que resta está situado dentro del territorio indígena.

La demarcación de la Tierra Indígena Sororó dejó por fuera de su territorio a antiguas aldeas y, principalmente, a algunos campos de castañas utilizados por este pueblo. Pero fue solamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando la región fue invadida por los buscadores de metales preciosos o garimpos en la búsqueda del cristal de roca, entonces un material de suma importancia estratégica, que se intensificaron los contactos. En 1947, los indios intentaron aproximarse a los recolectores en un paraje denominado Cajueiro. El propietario de la "colocación", juntamente con sus empleados, les dispararon y hirieron a algunos de ellos. El primer intento organizado de contacto fue realizado en 1952 por el dominico Frei Gomez Leitao, quien partió con algunos hombres de la localidad de Xambioa y alcanzó a aldea, encontrándola desierta. Varios regalos fueron dejados en el lugar. Días después, los Suruí realizaron algunas incursiones por las casas de los habitantes de la región, en las proximidades del arroyo Xambioá, dejando tortugas, bananas y adornos de lumas, estos regalos causaron pánico entre los habitantes. Al año siguiente Frey Gil consiguió su primer contacto, cerca de un arroyo, en las cercanías de la aldea recién en 1960. En 1957, los indios entraron en contacto con los explotadores de castañas en los márgenes del río Sororozinho, en esa ocasión fueron repelidos por balas, un indio murió, y tres fueron heridos. Con la muerte del viejo jefe Mussenai en abril de 1960, la epidemia que mato a la mayor parte de la población, el grupo paso por algunos momentos de desorganización. Un habitante de la región se aprovechó de la situación y consiguió ganar la confianza de los indios. Bajo el pretexto de civilizar a los Suruí, les obligó a cortarse el cabello, vestir ropas, construir habitaciones semejantes a la de los brasileños, además de introducirles nuevas necesidades alimenticias. Su objetivo era transformarlos en cazadores de pieles. En septiembre de 1960 Frei Gil consiguió expulsar a los intrusos de la aldea. Para evitar nuevas

invasiones, instalo a una pareja de empleados en una cabaña a tres kilómetros de la aldea. Gracias a esto, los Suruí retomaron sus costumbres. Sin embargo el contacto con los blancos se volvió permanente y el grupo vivió momentos dramáticos en los 70's cuando la región fue escenario de la famosa Guerrilla del Araguaia. En cuanto a su cosmología y chamanismo, estos grupos junto con los Tupí Guaraní de la región, creen en Mahyra, héroe mítico padre de los gemelos Korahi y Sahi (Sol y Luna). Pocos mitos fueron recolectados de los Suruí. El ritual más importante, el de Tokasa, ocurre luego de la tala en los campos de cultivo, cuando una pequeña cabaña ceremonial se yergue en el centro de la plaza. Por la noche los hombres, con la vedada participación de las mujeres, liderados por el chamán intentan entrar en contacto con los espíritus de sus antepasados que son nominados en las canciones que entonan. Un inmenso cigarro hecho de una hoja de tabaco es utilizado por los chamanes para facilitar el trance. Se acostumbra defumar a los forasteros con el humo de ese cigarrillo. Como ocurre entre otros grupos Tupí-Guaraní, los muertos son enterrados dentro de la casa. Cuando la casa está repleta de muertos es abandonada. Esto también ocurre cuando existe un agotamiento de las tierras agrícolas. Los espíritus de los muertos son denominados owerá, pero la mayor preocupación se dirige a los karuara, una forma de espíritu que nunca fue un ser humano y tiene el poder de provocar enfermedades (survival.es).

En esta breve historia, es evidente que el pueblo Paiter-Surui, de Brasil, ha pasado, como muchos pueblos, por una serie de cambios e imposiciones de las jerarquías sociales altas con acceso al poder, cuyo único interés es el lucro económico individual, lo que se desdice con el modo comunitario de vida de estos grupos ancestrales. La legislación probablemente no está presente en los inicios de estos procesos, pero afortunadamente países como Brasil y el mismo Ecuador han ido generando políticas públicas que amparan la libertad de expresión cultural y de supervivencia de estos pueblos. Por ejemplo, en Brasil, los derechos de los pueblos indígenas están consignados en un capítulo específico de la Carta de 1988 (título VIII, "Del Orden Social"; capítulo VIII, "De los indios"), además de en otras disposiciones dispersas en todo el texto constitucional y un artículo en los dispositivos transitorios (wataniba socioambiental.org. 2018).

Adicionalmente, el encabezado del artículo 231 de la Constitución señala: "Son reconocidos a los indígenas su organización social, costumbres, idiomas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiéndole a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes".

Así también ocurre en Ecuador: la Constitución de 1998 acoge el Convenio 169 de la OIT, en la sección de los derechos de los pueblos indígenas, y acepta su autodefinición como nacionalidades de raíces ancestrales. Además, para viabilizar el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico, en la sección de la Función Judicial se reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas su derecho a ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes (art. 191, 3^{er} inciso de la Constitución). Y sobre aspectos más específicos, como el idioma, el texto constitucional reconoce que es un principio de formación del Estado Social de Derecho soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico, y que asume la responsabilidad de respetar y estimular el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos (art. 1, 3.º inciso). Esta disposición considera al castellano como idioma de relación intercultural y a los idiomas indígenas en su pleno ejercicio oficial.

Por ello, es de complacencia mundial entender que la mayoría de naciones reconocen el derecho heredado y humano de ejercer cultura en sus territorios. Los pueblos indígenas han manejado ancestralmente su ley, justa, recta e inclusiva; sin embargo, como es principio de derecho, todo ciudadano también debe acogerse a la ley social de un Estado, y en ese camino se encuentran nuestros pueblos, mediando para ejercer sus derechos constitucionales y a la vez su propia gobernanza.

2. La administración del agua en las repúblicas de Chequia, Hungría y Polonia

Para la Unión Europea (UE) el tema de la gestión de los recursos hídricos con un enfoque de cuenca hidrológica ha sido una de las preocupaciones centrales de la

problemática ambiental. Estos esfuerzos culminaron con la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en 2000. Sin embargo, la adhesión de nuevos países a la UE a partir del 2004 ha significado un esfuerzo de adaptación a todo el andamiaje legal normativo a efectos de homologar su política de gestión y manejo hídrico.

En Hungría, el acaparamiento de tierras no es un fenómeno nuevo: se intensificó después de la caída del régimen comunista y su proceso de privatización a través de la entrega-venta de los llamados "bonos de compensación a los propietarios agrícolas". Aquí la compra-renta de tierra sigue siendo un gran atractivo de inversión lo que evidencia que los esfuerzos por las políticas ambientales de la Unión Europea no están dando frutos en todos los países miembro (Saldívar, 2013).

3. La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental

La teoría de la gobernanza en México ha sido utilizada para estudiar procesos que van desde el ámbito internacional hasta las escalas regionales y locales. Por otra parte, si bien la teoría de la gobernanza es utilizada en una gran variedad de áreas de investigación, como el análisis de instituciones públicas o las relaciones económicas, el sector ambiental presenta diversos procesos de interés que no son tomados en cuenta para este cuerpo, que van desde la interrelación entre actores sociales y gubernamentales en el manejo de recursos naturales, hasta los cambios que ha presentado la política ambiental en los últimos años (Martínez y Espejel, 2014)

Constitución de la República del Ecuador 2008

Art. 4 de la Constitución de la República del Ecuador.- “El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión. La capital del Ecuador es Quito. El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida”.

Art. 53.- las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación”.

Además, se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía (entre otras, las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas) en las que el Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza. De la misma manera, alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional, según lo escrito en el art. 319 del mismo documento.

El **Art. 320** añade que en las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente. La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

Título II. Derechos

Capítulo segundo. Derechos del Buen Vivir

Sección segunda. Ambiente sano

Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Concordancia:

1. Código Penal, Art. 437
2. Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 32
3. Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Arts. 80, 139, 185, 211
4. Ley de Propiedad Intelectual, Codificación, Arts. 248, 376

Art. 15.- El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

Concordancia:

1. Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Arts. 88, 185, 211
2. Código Penal, Art. 437
3. Ley Sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Arts. 4, 5
4. Ley de Propiedad Intelectual, Codificación, Art. 376

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el Buen Vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Literal 4 del **Art. 267.-** Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

Concordancia:

1. Ley de Hidrocarburos, 1978, Art. 93

Literal 4 del **Art. 276.-** El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

Concordancia:

1. Ley Orgánica de Empresas Públicas, Art. 2

Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

Concordancia:

1. Código Civil (Libro II), Art. 852
2. Código de Procedimiento Civil, Codificación, Arts. 781, 782, 785
3. Ley de Aguas, Codificación, Arts. 37, 42, 43
4. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 58

Art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

Concordancia:

1. Código Civil (Libro II), Art. 852
2. Código de Procedimiento Civil, Codificación, Art. 781
3. Ley de Aguas, Codificación, Art. 43
4. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 58

Literal 4 del **Art. 387.-** Será responsabilidad del Estado:

Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales.

1. Código Civil (Libro II), Art. 601
2. Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante, Arts. 108, 115
3. Ley de Aguas, Codificación, Arts. 3, 5
4. Ley de Propiedad Intelectual, Codificación, Arts. 120, 290

TITULO VII. Régimen del Buen Vivir

Capítulo segundo. Biodiversidad y recursos naturales

Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
5. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Concordancia:

1. Ley de Aguas, Codificación, Art. 51

Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva.

Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Concordancia:

1. Código Civil (Libro IV), Art. 1572
2. Código Penal, Arts. 437, 437, 607
3. Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 32

Art. 397.- En caso de daños ambientales, el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.
2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.
3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.
4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.
5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.

Concordancia:

1. Código Civil (Libro IV), Art. 1715
2. Código de Procedimiento Civil, Codificación, Art. 113
3. Código Penal, Arts. 437, 437
4. Código de Procedimiento Penal 2000, Art. 160
5. Ley Sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Arts. 4, 5
6. Ley de Propiedad Intelectual, Codificación, Art. 126

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Concordancia:

1. Ley de Aguas, Codificación, Art. 33

Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

Concordancia:

1. Ley de Aguas, Codificación, Art. 20
2. Ley de Propiedad Intelectual, Codificación, Art. 120

Leyes Ambientales

Ley Dde Gestión Ambiental (46 artículos)

La Ley de Gestión Ambiental establece que la autoridad ambiental nacional la ejerce el Ministerio del Ambiente, instancia rectora, coordinadora y regula-

dora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que en el ámbito de sus competencias y acorde a las Leyes que las regulan ejerzan otras instituciones del Estado.

Es importante recalcar que la Ley de Gestión Ambiental constituye el cuerpo legal específico más importante atinente a la protección ambiental en el país. Esta ley está relacionada directamente con la prevención, control y sanción a las actividades que contaminan a los recursos naturales. Asimismo, establece las directrices de política ambiental, las obligaciones y los niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental, y señala los límites permisibles, los controles y las sanciones dentro de este campo. Está dividida en seis títulos:

1. Título I: Ámbito y principios de la gestión ambiental
2. Título II: Del régimen institucional de la gestión ambiental
3. Título III: Instrumentos de gestión ambiental
4. Título IV: Del financiamiento
5. Título V: De la información y vigilancia ambiental
6. Título VI: De la protección de los derechos ambientales

Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (17 artículos)

Esta ley tiene como objetivo primordial el de controlar y prevenir la contaminación ambiental de los recursos agua, aire y suelo. Consta de 3 capítulos:

1. Capítulo I: De la prevención y control de la contaminación del aire
2. Capítulo II: De la prevención y control de la contaminación de las aguas
3. Capítulo III: De la prevención y control de la contaminación de los suelos

Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (TULSMA)

Constituye un texto reglamentario bastante amplio de la normativa ecuatoriana vigente en la Ley de Gestión Ambiental y con lo que queda en vigor de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Se trata, pues, de una herramienta legal de desarrollo detallado, en el nivel reglamentario de la legislación relacionada al tema ambiental en general, y a los impactos ambientales en particular.

1. Libro I: De la autoridad ambiental
2. Libro II: De la gestión ambiental
3. Libro III: Del régimen forestal
4. Libro IV: De la biodiversidad
5. Libro V: De la gestión de los recursos costeros
6. Libro VI: De la calidad ambiental
7. Libro VII: Del régimen especial: Galápagos
8. Libro VIII: Del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE)
9. Libro IX: Del sistema de derechos o tasas por los servicios que presta el Ministerio del Ambiente por el uso y aprovechamiento de bienes nacionales que se encuentran bajo su cargo y protección

De la Calidad Ambiental

Para fines de aplicación de las normas ambientales a la industria minero-metalúrgica, es importante detenerse en el Libro VI, "De la calidad ambiental", cuya estructura es la siguiente:

1. Título I: Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)
2. Título II: Políticas nacionales de residuos sólidos
3. Título III: Del Comité de Coordinación y Cooperación Interinstitucional para la Gestión de Residuos

4. Título IV: Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
5. Título V: Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación por Desechos Peligrosos
6. Título VI: Reforma al Régimen Nacional para la Gestión de Productos Químicos Peligrosos
7. Título VII: Del cambio climático

Constan también los siguientes anexos, como integrantes del Libro VI:

1. Anexo 1: Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes: Recurso Agua
2. Anexo 2: Norma de Calidad Ambiental del Recurso Suelo y Criterios de Remediación para Suelos Contaminados
3. Anexo 3: Norma de Emisiones al aire desde Fuentes Fijas de Combustión
4. Anexo 4: Norma de Calidad del Aire Ambiente
5. Anexo 5: Límites Permisibles de Niveles de Ruido Ambiente para Fuentes Fijas y Fuentes Móviles, y para Vibraciones
6. Anexo 6: Norma de Calidad Ambiental para el Manejo y Disposición Final de Desechos Sólidos No Peligrosos
7. Anexo 7: Listado Nacional de Productos Químicos Prohibidos, Peligrosos y de Uso Severamente Restringido que se utilicen en el Ecuador

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El literal (d) del **Art. 42.-** Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen: la gestión ambiental provincial.

El inciso 4 del **Art. 116** establece que "la regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente".

Art. 126.- Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.

El inciso 2 del **Art. 136** establece que: "corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción."

Según el **Art. 5 de la Ley de Turismo (2008)**, menciona que se consideran actividades turísticas las desarrolladas por personas naturales o jurídicas que se dediquen a la prestación remunerada de modo habitual de una o más de las siguientes actividades:

- a) Alojamiento
- b) Servicio de alimentos y bebidas
- c) Transportación, cuando se dedica principalmente al turismo; inclusive el transporte aéreo, marítimo, fluvial, terrestre y el alquiler de vehículos para este propósito
- d) Operación, cuando las agencias de viajes provean su propio transporte; esa actividad se considerará parte del agenciamiento

- e) La de intermediación, agencia de servicios turísticos y organizadoras de eventos, congresos y convenciones
- f) Casinos, salas de juego (bingo, mecánicos), hipódromos y parques de atracciones estables

Además, el **Art. 8** señala que para el ejercicio de actividades turísticas se requiere obtener el registro de turismo y la licencia anual de funcionamiento, que acrediten idoneidad del servicio que ofrece y se sujeten a las normas técnicas y de calidad vigentes.

El **Art. 10** del mismo documento complementa que los beneficios a obtener con la licencia única anual de funcionamiento, entre otros, son: acceder a los beneficios tributarios que contempla esta ley, dar publicidad a su categoría, y no tener que sujetarse a la obtención de otro tipo de licencias de funcionamiento, salvo en el caso de las licencias ambientales que por disposición de la ley de la materia deban ser solicitadas y emitidas.

Según el **Reglamento General a la Ley de Turismo (2015)**, el **Art. 43** señala las distintas actividades para efectos de aplicación. En el literal c hallamos la definición de operación de la siguiente manera:

Operación: La operación turística comprende las diversas formas de organización de viajes y visitas, mediante modalidades como: turismo cultural y/o patrimonial, etnoturismo, turismo de aventura y deportivo, ecoturismo, turismo rural, turismo educativo-científico y otros tipos de operación o modalidad que sean aceptados por el Ministerio de Turismo. Se realizará a través de agencias operadoras, que se definen como las empresas comerciales, constituidas por personas naturales o jurídicas, debidamente autorizadas, que se dediquen profesionalmente a la organización de actividades turísticas y a la prestación de servicios, directamente o en asocio con otros proveedores de servicios, incluidos los de transporte. Cuando las agencias de viajes operadoras provean su propio transporte, esa actividad se considerará parte del agenciamiento.

El **Art. 47** del mismo reglamento indica la obligación del Registro Único de Turismo: "Toda persona natural, jurídica, empresa o sociedad, previo el inicio de cualquiera de las actividades turísticas descritas en el artículo 5 de la Ley de Turismo, obtendrán el registro de turismo, que consiste en la inscripción del prestador de servicios turísticos en el catastro o registro público de empresarios y establecimientos turísticos, en el Ministerio de Turismo".

También en el **Art. 55** hallamos los requisitos previos para la operación, inicio y ejercicio de las actividades turísticas, en donde se requiere, además del registro de turismo, la licencia única anual de funcionamiento, la misma que constituye la autorización legal a los establecimientos dedicados a la prestación de los servicios turísticos, sin la cual no podrán operar, y tendrá vigencia durante el año en que se la otorgue y los sesenta días calendario del año siguiente.

Art. 2 de la Ley Orgánica de Cultura ("Del ámbito").- La presente ley es aplicable a todas las actividades vinculadas al acceso, fomento, producción, circulación y promoción de la creatividad, las artes, la innovación, la memoria social y el patrimonio cultural, así como a todas las entidades, organismos e instituciones públicas y privadas que integran el Sistema Nacional de Cultura; a las personas, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, colectivos y organizaciones culturales que forman parte del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano.

En el **Art. 3** de la Ley Orgánica de Cultura, el fin de prioridad dictamina que "las actividades, bienes y servicios culturales son portadores de contenidos de carácter simbólico que preceden y superan la dimensión estrictamente económica, por lo que recibirán un tratamiento especial en la planificación y presupuestos nacionales."

ESTUDIOS DE CASO

1. Círculo Tours Operadora Turística

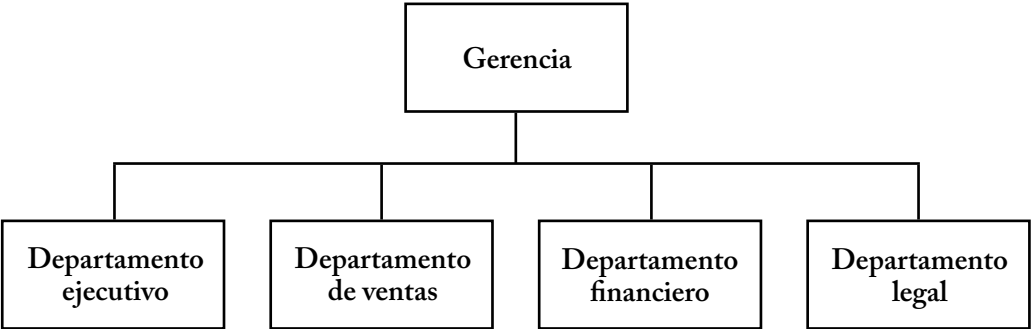
Datos informativos

Ubicación:

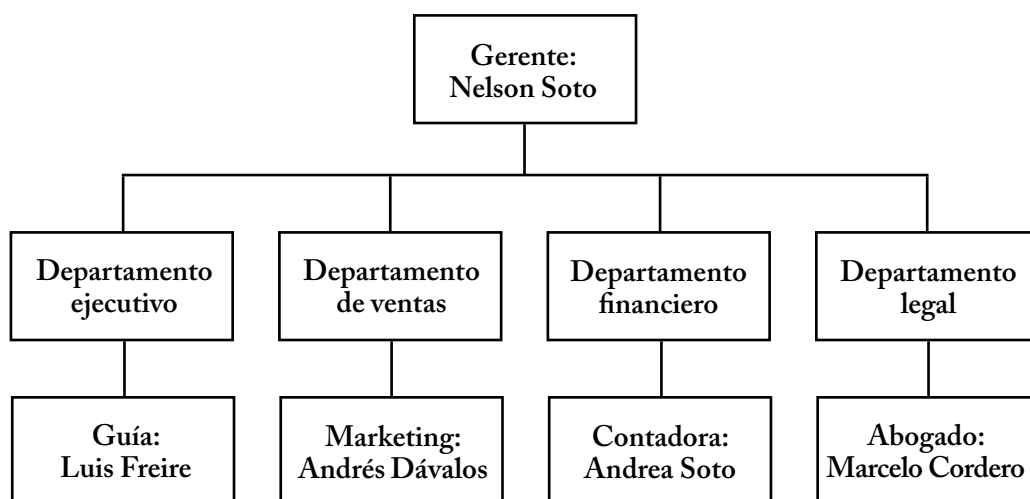
Círculo Tours operadora turística y empresa dual internacional de turismo, se encuentra ubicada en la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo, en las calles José Veloz 37-35 y Brasil.

Constitución:

Organigrama estructural



Organigrama funcional



Razón Social:

La empresa se denomina Compañía Limitada "Círculo Tours", y durará cincuenta años contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Mercantil. Este plazo podrá prorrogarse y reducirse por causa legal o cuando así lo decidiera la Junta General de Socios.

Objetivos:

1. La mediación directa entre los turistas y los prestadores de servicios.
2. La mediación directa en las reservas de planes y ventas de boletos de toda clase de transporte.
3. La mediación directa en la reservación y adquisición de boletos para espectáculos públicos.
4. La mediación directa en la reservación de habitaciones y otros servicios en establecimientos hoteleros y demás alojamientos turísticos.
5. La elaboración, organización y realización de viajes que comprendan todos los servicios propios de los llamados *viajes individuales* o *de grupos*.

6. La organización y realización de circuitos turísticos, viajes y excursiones individuales y colectivas.
7. La tramitación de la documentación concerniente a la obtención de pasaporte y más documentos para viajes al exterior.
8. La difusión de material de información turístico, elaborado por entidades del Estado o empresas privadas.
9. La prestación a los turistas del servicio necesario para el despacho de sus equipajes.
10. Ofrecer planes turísticos dentro del territorio nacional de acuerdo a programaciones propias o realizadas por agencias de viajes del exterior o del país.

Breve recuento histórico

La empresa inicialmente fue creada para operar turismo de deporte y aventura; se inició como una idea de empresa familiar en la que todos pudieran participar.

El 23 de diciembre de 2004 se constituyó legalmente la Compañía Andfreire Compañía Limitada, debidamente inscrita en el registro mercantil con el N.º 1241 -8954 del cantón Riobamba. El 18 de marzo del 2011, resolvió unánimemente el ingreso como nuevo socio de la compañía al señor Nelson Roberto Soto Freire, quien desde entonces está encargado del departamento operativo de la compañía. A partir de allí han ido creciendo de a poco como operadora turística brindando servicios dentro y fuera del país.

Análisis de la gobernanza interna

Los estatutos de la operadora turística Círculo Tours están debidamente actualizados y reglamentados con las disposiciones del Ministerio de Turismo, en cuanto a esto, la compañía está bien creada y cumple con todos los requisitos e indicaciones para poder operar dentro del ámbito turístico, ya que en sí está cumpliendo con las leyes del ministerio y otras entidades. Se concluye, entonces, que

la gobernanza de esta operadora se encuentra totalmente organizada y en buen funcionamiento.

Recomendaciones/propuestas de solución

Las recomendaciones que nosotros podemos dar sobre el reglamento y los estatutos de la operadora turística Círculo Tours se refieren a los trabajadores o guías:

1. El guía no podrá vender ningún tipo de estupefacientes a ningún cliente.
2. El guía no podrá involucrarse sentimentalmente con ningún cliente.
3. El guía, por ende, trabajará directamente con la empresa.
4. El guía no podrá ofrecer sus servicios personales de guianza a los clientes propios de la empresa.
5. El trabajador cumplirá con todas las normativas y requisitos que rigen la guianza de acuerdo a las indicaciones del Ministerio de Turismo.
6. El guía no podrá facilitar tarjetas personales para que lo contraten exclusivamente, ya que es un trabajador de la empresa y no un guía independiente.
13. El trabajador deberá regirse a las normas y leyes que le imponga la empresa.
14. El trabajador tendrá que regirse al cumplimiento del contrato que firmó con la operadora.
15. El trabajador no podrá incumplir las fechas y horarios establecidas que se le han designado.

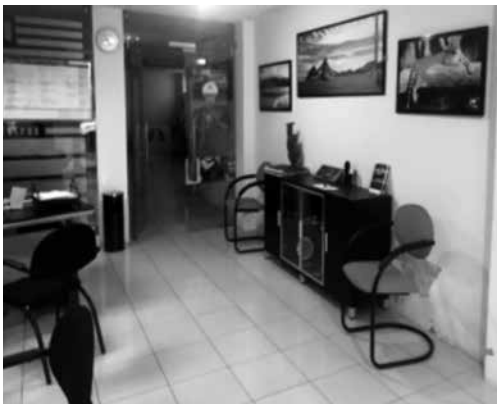
La propuesta que se le daría a la operadora es que tome en cuenta los puntos antes mencionados del reglamento interno tanto para turistas y trabajadores que estén incluidos en ella y se incremente el reglamento con todos los puntos que se ha recomendado para así la operadora tenga un mayor control y desenvolvimiento del guía y trabajador de la operadora turística.

ANEXOS

1. Fotografías



Figuras 1 y 2. Entrada de Círculo Tours



Figuras 3 y 4. Instalaciones y personal de Círculo Tours

2. Mapas

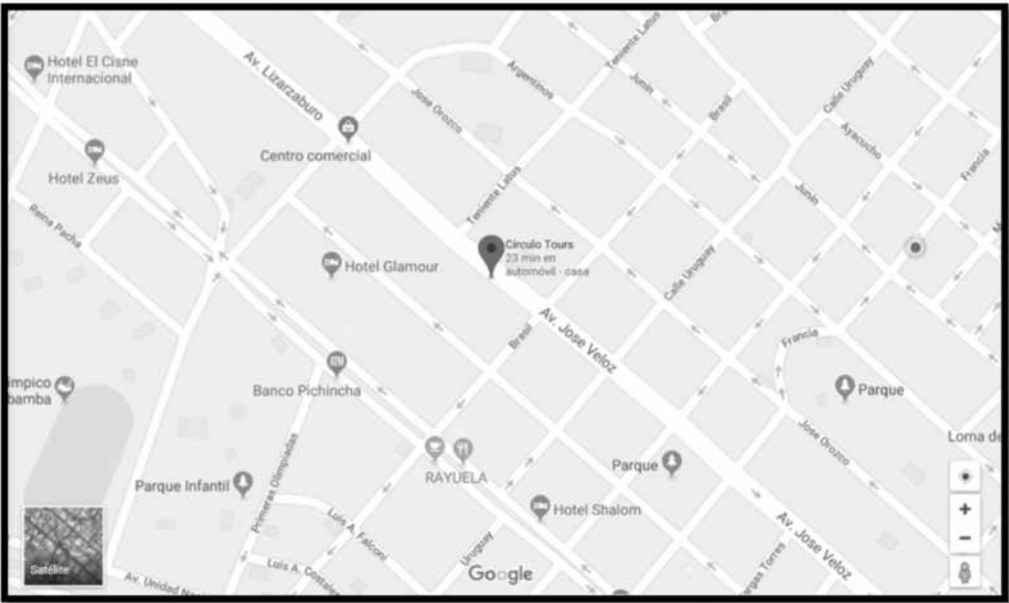


Figura 5. Ubicación de Círculo Tours. Vista de mapa



Figura 6. Ubicación de Círculo Tours. Vista de satélite.

2. Honorable Gobierno Provincial De Tungurahua, Dirección de Gestión y Calidad Ambiental

Datos informativos

Ubicación:

Provincia de Tungurahua, cantón Ambato, calles Simón Bolívar y Mariano Castillo

Razón social:

Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua (HGPT), Dirección de Gestión y Calidad Ambiental

Constitución institucional:

El Art. 1 del Título I del COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. El literal o del Art. 50 del del mismo código determina la facultad del prefecto provincial para decidir el modelo de gestión administrativo de la entidad para ejecutar el plan de desarrollo provincial y ordenamiento territorial.

El Art. 136 del Capítulo I del Título V ("Descentralización y Sistema Nacional de Competencias") del COOTAD establece que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la

corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional.

Objetivos

Objetivo general del HGPT

"Nos proponemos ser un gobierno diferente. Un gobierno de quienes vivimos y colaboramos para el desarrollo de nuestra provincia. Un gobierno en donde todos y todas decidamos sobre nuestro futuro y nos comprometamos con lo que queremos ser y hacer, movilizándonos alrededor de objetivos comunes orientados a lograr el desarrollo de Tungurahua" (POA, 2015).

Objetivos Estratégicos

1. Consensuar acuerdos para la consolidación del gobierno provincial.
2. Asegurar la articulación y el trabajo mancomunado entre los actores locales, nacionales y de apoyo internacional.
3. Representar a la provincia en la negociación interna y externa.
4. Construir un proceso participativo a través de la toma de decisiones y acciones en los Parlamentos de Agua, Trabajo y Gente (POA, 2015).

Reseña Histórica

Gobierno Provincial de Tungurahua

La institución ha presentado un ciclo de apariciones y desapariciones dentro de los diferentes procesos constitucionales ejercidos entre los años de 1843 hasta la actualidad. Los fondos con los que contaba el Gobierno Provincial correspondían al 7% del valor de la venta de alcoholes de Tungurahua y tras el terremoto del 5 de agosto de 1949, este valor se incrementó al 20% para atender las necesidades más urgentes de los cantones. Con la recaudación de impuestos y la asignación económica que recibió del Estado, en el año de 1956 su presupuesto ascendió a los S/. 3 753 047,19. Entonces, el Gobierno Provincial, presidido por el Sr. José Carrasco Mino, emprendió obras en beneficio de los tungurahueses, como varias escuelas, carreteras interparroquiales, y apoyo para la ejecución del Hospital de Píllaro y la planta eléctrica en el cantón de Baños.

Con el paso del tiempo, esta entidad fue tomando importancia, a medida que su presupuesto se fue acrecentando con los ingresos que recibía de la Junta de Reconstrucción de Tungurahua, y desde entonces, su contribución para el desarrollo en aspectos de educación, electrificación, regadío, agua potable, vialidad, turismo, deporte, fondos dedicados para la construcción del Parque Industrial y otros servicios sociales ha permanecido notable.

El objetivo de instaurar gobiernos autónomos y descentralizados en cada capital de provincia es gestionar de una manera independiente, pública, política, social, económica y administrativa, en este caso, a la provincia de Tungurahua junto a sus nueve cantones (Nicola, 2018).

Dirección de Gestión y Calidad Ambiental

El 1.º de octubre de 2015 entró en operación la resolución N.º 319, con la cual se acreditó al Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental de aplicación responsable. En su disposición transitoria se señalaba, además, que en era competentes en A. A. R., a partir de que el sistema único de información am-

biental estuviera habilitado para el Gobierno Provincial de Tungurahua. Eso se habilita el día lunes 21 de diciembre del 2015, con competencia sobre proyectos, obras o actividades que se regularicen a través de ese sistema y sobre los que ya se mantenían bajo la competencia del Ministerio de Ambiente.

En noviembre del año 2016, mediante resolución N.º 281 el Ministerio del Ambiente delegó competencias de sectores estratégicos a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales autorizados, acreditados como autoridades de aplicación responsable en lo que corresponde a hidrocarburos, estaciones de servicio, lubricadoras lavadoras y telecomunicaciones radio base celular.

Dentro de las competencias también se faculta la regularización de seguimiento y control a todo lo vinculado con desechos peligrosos o especiales.

El 23 de junio del 2017, mediante resolución del Consejo Nacional de Competencias, se otorga la totalidad de competencias a los Gobiernos autónomos descentralizados; es decir, todas las licencias y permisos ambientales emitidos por el Ministerio del Ambiente excepto de sectores estratégicos como el Sistema Nacional de Áreas Naturales, fueron transferidas al Gobierno Provincial.

El mayor porcentaje de expedientes que corresponden a este tipo de actividades fueron entregados por el Ministerio del Ambiente, desde septiembre a noviembre del 2017, pero se siguió recibiendo expedientes el resto del año 2017, correspondientes al Ministerio del Ambiente.

En febrero del 2018 se derogó la resolución N.º 281 la cual otorgaba competencia sobre estaciones de servicio, radio radio bases celulares y seguimiento y control de residuos peligrosos o especiales, para transformarse en un convenio con el Ministerio del Ambiente (Salazar, 2018).

Análisis de la gobernanza interna

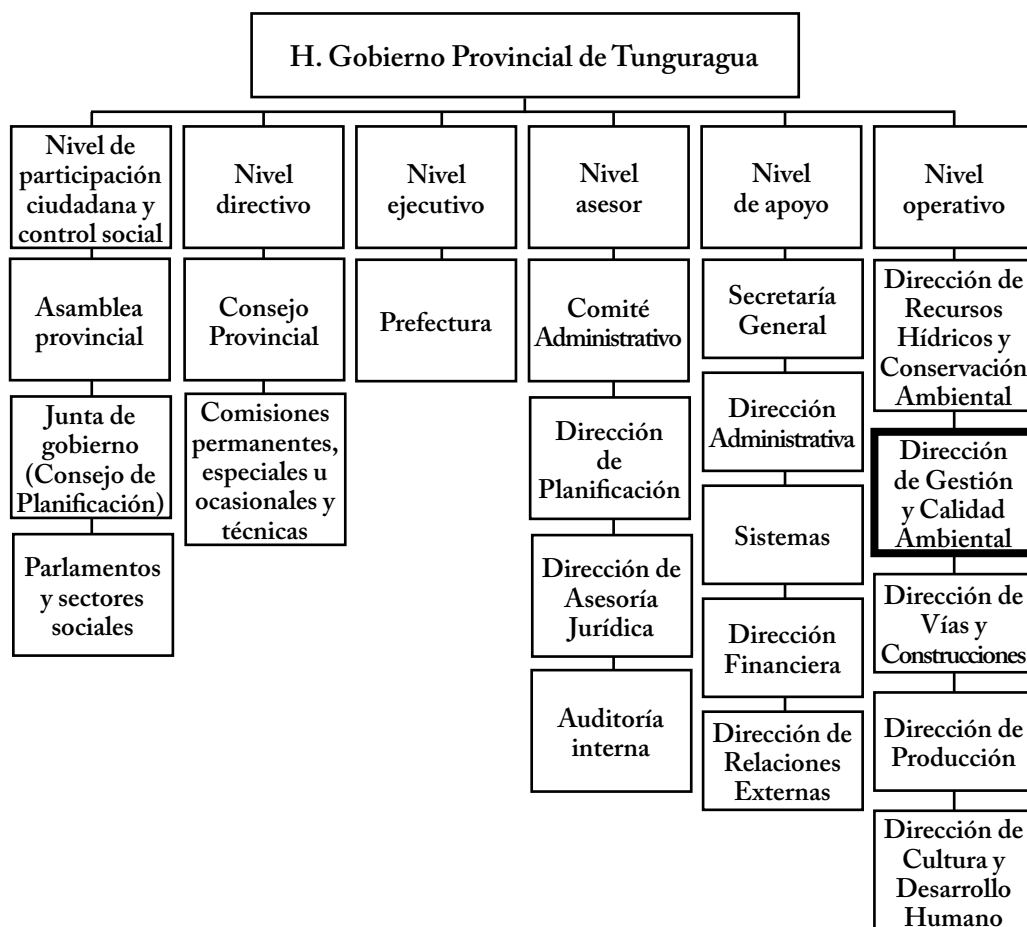
Organigrama estructural

Reglamento Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Tungurahua

Título II

De la estructura orgánica

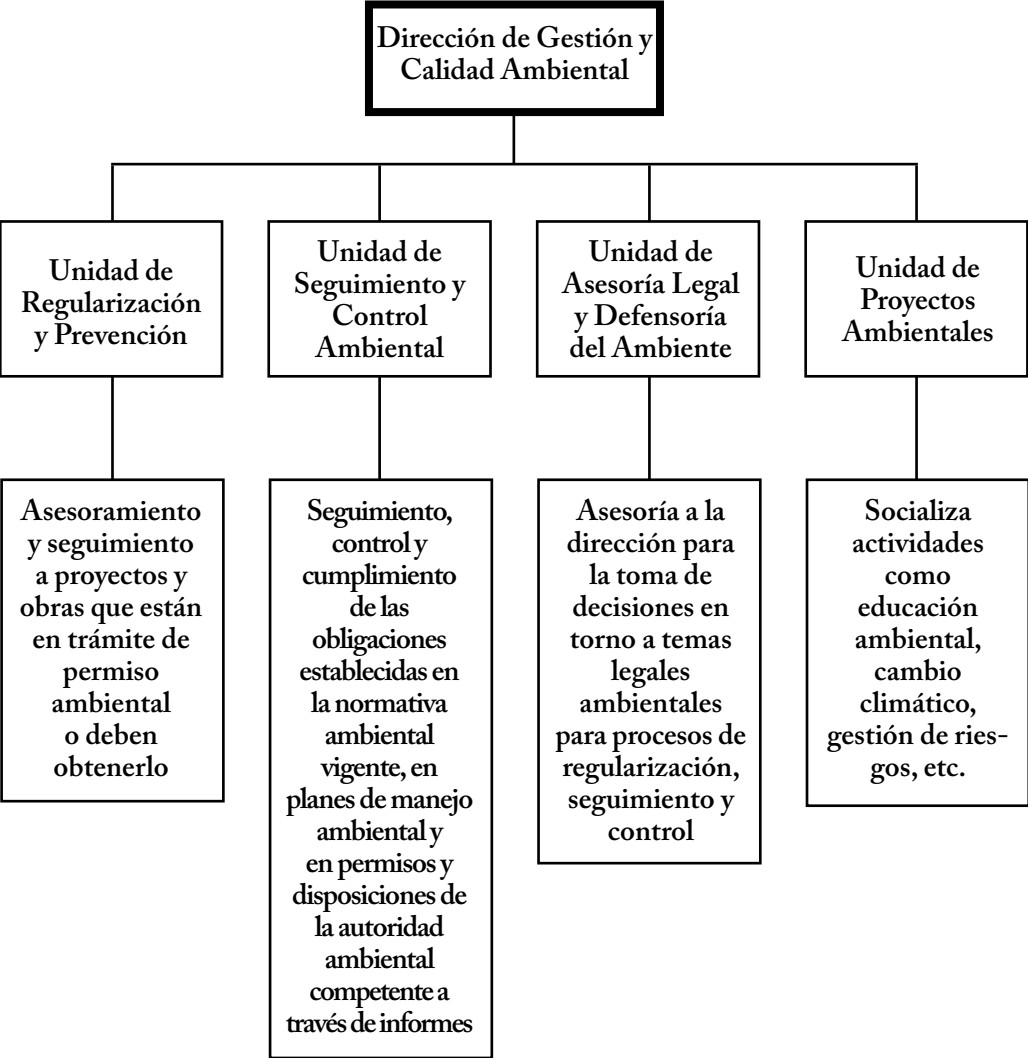
Art.3.- la estructura orgánica del Gobierno Provincial de Tungurahua está integrada por los siguientes niveles administrativos:



Reglamento Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Tungurahua

Capítulo VI. Del nivel operativo

Art. 9. El nivel operativo es el responsable directo de la ejecución de las políticas, programas y prestación de servicios.



Reglamento Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Tungurahua

Capítulo VII. Funciones del nivel Operativo

Sección 2. De la Dirección de Gestión y Calidad Ambiental

Art. 32. Son funciones de la Dirección de Gestión y Calidad Ambiental:

1. Impulsar el desarrollo sustentable de la provincia, proponiendo políticas, lineamientos y normas ambientales en concordancia con las políticas ambientales nacionales.
2. Ejercer la competencia de autoridad ambiental responsable y acreditada en lo referente a la emisión de certificados, registros o licencias ambientales, informes ambientales, auditorías ambientales u otros documentos conforme a los lineamientos establecidos por la autoridad ambiental competente.
3. Proponer planes, programas y campañas orientados a la calidad ambiental.
4. Proponer políticas e implementar medidas de adaptación y mitigación en el tema de cambio climático con la participación de actores clave de la provincia.
5. Definir las áreas con posibles riesgos naturales y antrópicos y establecer medidas de prevención y control para mitigar o eliminar los posibles efectos. Atender, colaborar y coordinar acciones con los organismos estatales, municipios, gobiernos parroquiales y sociedad civil encaminadas al mejoramiento y optimización de la calidad ambiental de la provincia.
6. Implementar, coordinadamente con las organizaciones públicas, privadas y la academia, las acciones necesarias para la ejecución de la Agenda Ambiental de Tungurahua.
7. Dar cumplimiento a la Ordenanza Ambiental Provincial.
8. Analizar y coordinar acuerdos con otros niveles de gobierno para delegar o concurrir actividades de su responsabilidad y recomendar al

- prefecto o prefecta provincial la legalización pertinente a través del organismo legislativo.
9. Programar, supervisar y utilizar adecuadamente los bienes y vehículos a cargo de su dirección.
 10. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de las competencias.
 11. Remitir información oportuna de labores al prefecto o prefecta provincial.

Todas las demás que le asigne el Consejo y el Prefecto o Prefecta Provincial.

Ordenanza que Regula la Gestión Ambiental Provincial y el Ejercicio de sus Facultades como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable en la Provincia

Capítulo I. De la institucionalidad

Art. 1.- Del objeto.- El objeto de la presente ordenanza es establecer la regulación de la autoridad de aplicación ambiental responsable conforme a la normativa emitida por la por la autoridad ambiental nacional, en referencia a los procesos de rectoría, planificación, regulación, control y gestión ambiental en su respectiva circunscripción territorial.

Art. 2.- Del alcance de la ordenanza.- En armonía a los preceptos determinados para el ejercicio de las competencias de los gobiernos provinciales el alcance del presente instrumento estará sujeto de conformidad con lo que establecen el COOTAD y el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

Art. 3.- De la instancia competente.- El Gobierno Provincial de Tungurahua determinará la estructura pertinente y competente para asesorar, facilitar, administrar, ejecutar y promover la aplicación de esta ordenanza.

Art. 4.- Actores del sistema.- El H. Gobierno Provincial de Tungurahua, en la gestión ambiental provincial y como autoridad ambiental responsable acre-

ditada ante el Sistema Único de Manejo Ambiental; establece que los actores que intervienen en el sistema son:

1. Los entes administrados.- Son las personas naturales o jurídicas que ejercen actividades en la provincia y que se encuentran sujetas a la tutela del H. Gobierno Provincial de Tungurahua, de conformidad con esta ordenanza y con las competencias transferidas a esta institución, de acuerdo a la normativa vigente.
2. El H. Gobierno Provincial de Tungurahua es la instancia competente para el ejercicio de las potestades establecidas en el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente y para el cumplimiento de las propuestas y resoluciones establecidas en la Agenda Tungurahua y las orientaciones de la Agenda Ambiental.
3. Los consultores y facilitadores ambientales son personas que cumplen funciones que les son establecidas por las normas nacionales emitidas por la autoridad ambiental nacional, y están registradas ante el H. Gobierno Provincial de Tungurahua.
4. Los actores sociales son las personas naturales o jurídicas que participan en los Parlamentos de Agua, Trabajo y Gente, que son parte del Sistema de Participación Ciudadana del nuevo modelo de gestión, y que contribuyen al análisis y las propuestas de políticas públicas en el ámbito ambiental.

Capítulo II. De la conservación y protección de ecosistemas y unidades hidrográficas y restauración de áreas de conservación

Art. 5.- La conservación y protección de ecosistemas

En el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y en coordinación con los diferentes niveles de gobierno, el H. Gobierno Provincial de Tungurahua impulsará procesos para la conservación de las áreas naturales que se encuentran fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en lo referente al ecosistema páramo y bosques de neblina. Para el efecto, la provincia cuenta con

los planes de manejo de páramos (PMP), elaborados desde las organizaciones campesinas e indígenas, en el marco del Parlamento del Agua

Incentivar e impulsar en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la creación y aplicación de normativas de uso y ocupación del suelo en el ecosistema páramo, a partir de la Ordenanza Provincial de Manejo y Conservación del Ecosistema Páramo y de los Acuerdos Comunitarios de Conservación.

Incentivar e impulsar en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y en los Cabildos Comunitarios la Declaratoria de Áreas Protegidas Municipales y/o Comunitarias.

Art. 6.- Protección de unidades hidrográficas (microcuencas)

Desarrollar e implementar planes de manejo, programas y proyectos, con enfoque en la gestión integrada de los recursos hídricos encaminados a la conservación de las unidades hidrográficas (cuencas y microcuencas) de la provincia, considerando las variables educación ambiental, cambio climático y riesgos, enmarcadas en la normativa nacional.

La conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua contarán con financiamiento en función de los PMP y sus respectivos proyectos.

Art. 7.- Restauración de áreas para conservación

Elaborar, coordinar y ejecutar el plan de remediación ambiental de la provincia de Tungurahua, contenido en la definición de criterios para el manejo sustentable y en la zonificación de áreas de protección con fines de conservación.

Evaluar y vigilar el cumplimiento de los programas y proyectos de remediación ambiental.

Producir plantas de especies ornamentales, forestales y de restauración, y registrarlas.

Capítulo III. De la calidad ambiental, prevención, control y seguimiento

Art. 8.- De la obligatoriedad de los entes administrativos de regularizarse.- Toda obra, actividad, o proyecto ubicado en la provincia de Tungurahua y que su-

ponga impacto y/o riesgo ambiental está en la obligación de obtener el certificado, registro o licencia ambiental, de conformidad con lo establecido por la autoridad ambiental nacional.

Art. 9.- El proceso de regularización se realizará con base en lo que establece el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) de la autoridad ambiental nacional en lo referente a obtención de certificados, registros o licencia ambiental, informes ambientales, auditorías ambientales u otros documentos conforme a los lineamientos establecidos por la autoridad ambiental competente.

Art. 10.- Normas técnicas. - Se establecen las normas técnicas de aire, agua, ruido y suelo conforme a lo que establezca la autoridad ambiental nacional.

Capítulo IV. Educación ambiental, cambio climático y riesgos

Art. 11.- Las variables de educación ambiental, cambio climático y riesgos serán incorporadas de manera transversal en todos los planes, proyectos y programas que el H. Gobierno Provincial desarrolle.

Capítulo V. Costos, infracciones y sanciones

Art. 12.- Costos, infracciones y sanciones. - Serán los establecidos por la autoridad ambiental nacional.

Disposiciones generales

Primera.- Para la plena ejecución de la presente ordenanza, el Gobierno Provincial se reserva el derecho de emitir los correspondientes actos de simple administración o administrativos, y/o reglamentos que viabilicen su aplicación.

Disposiciones transitorias

Primera.- Los proyectos, obras o actividades que han obtenido y mantienen vigente una licencia ambiental por parte del Ministerio del Ambiente conta-

rán con el control y seguimiento ambiental conforme a lo establecido en el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, y esta ordenanza y su validez regirán de acuerdo a la normativa nacional aplicable.

Segunda.- Se establece que los procedimientos de la transferencia de competencia ambiental, así como cualquier duda que surja en el proceso, serán determinados y resueltos por el Ministerio del Ambiente y el H. Gobierno Provincial de Tungurahua, en observancia de la legislación vigente.

Disposición final.- Esta ordenanza regirá a partir de su promulgación, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Análisis del Reglamento Orgánico Funcional del Gobierno Provincial de Tungurahua

El reglamento orgánico funcional es un documento necesario para optimizar la estructura orgánica del H. provincial de Tungurahua, con sus respectivos niveles jerárquicos y las funciones específicas de cada unidad administrativa. Con él se busca responder en forma eficiente y eficaz a los retos y necesidades actuales de la provincia y la base legal vigente en el país, desarrollar políticas institucionales de coordinación interna y externa, y utilizar oportuna y efectivamente los recursos institucionales.

La Sección 2 del Capítulo VII ("Funciones de nivel operativo") del Reglamento establece doce funciones de la Dirección de Gestión y Calidad Ambiental, que abarca funciones como el desarrollo sustentable a través de políticas ambientales, autoridad ambientales; otorgar permisos ambientales como autoridad ambiental responsable acreditada; proponer planes, programas y políticas; definir áreas de riesgo y acuerdos en diferentes niveles; supervisar y utilizar adecuadamente los bienes y vehículos de la institución, y dar cumplimiento a la ordenanza ambiental.

El funcionamiento de cada área de la institución están muy bien estructurada; asimismo, en la sección administrativa se esclarecen los deberes y derechos del personal que labora en ellas.

Análisis de la Ordenanza que Regula la Gestión Ambiental Provincial y el Ejercicio de sus Facultades como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable en la Provincia

Es una normativa provincial descentralizada de gestión ambiental, liderada por la autoridad ambiental competente e integrada por los gobiernos autónomos descentralizados tras ser aprobados ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, que los acredita como autoridades ambientales de aplicación responsable. Consta de cinco capítulos y doce artículos actualizados y correctamente estructurados en los que faculta para la otorgación de permisos ambientales, así como su seguimiento, control y cumplimiento; para ejercer la normativa ambiental vigente, planes de manejo ambiental, educación ambiental, prevención de riesgos ambientales, regulación de la gestión de páramos, fortalecimiento organizativo de las comunidades en producción, regulación del exceso del sector productivo agrícola hacia la certificación de agricultura limpia, conservación y otras competencias o disposiciones que dicte la autoridad ambiental competente.

PROPUESTA

La propuesta de normativa no establece cambiar las leyes del Reglamento Funcional de la Dirección de Gestión Ambiental, ni de la Ordenanza de Regulación Ambiental Provincial, ya que se encuentran correctamente organizadas y actualizadas de acuerdo a las funciones y actividades que desempeña esta área.

Al contrario, se propone el aumento de normativas que ayudarán y facilitarán las actividades que realizan, basadas en observaciones y entrevistas a la directora de Gestión y Calidad Ambiental del H. Provincial de Tungurahua, Alexandra Salazar.

1. Contratar personal autorizado para el diagnóstico y obtención de permisos en el área de Gestión y Calidad Ambiental.
2. Determinar personal responsable en procesos de capacitación y seguimiento propio del área de gestión ambiental.

3. Aumentar la capacidad del personal contratado para abastecer los informes de seguimiento y obtención de permisos ambientales.
4. Establecer un área de trabajo más amplia para la Dirección de Gestión y Calidad Ambiental.
5. Establecer un personal administrativo propio que trabaje al servicio de la Dirección de Gestión y Calidad Ambiental.
6. Aumentar el presupuesto para el Área de Gestión y Calidad Ambiental.
7. Socializar constante y públicamente las actividades, alcances y logros realizados por el Área de Gestión y Calidad Ambiental.
8. Establecer mayores acuerdos de cooperación con el Ministerio del Ambiente y derogar competencias.
9. Informar a la ciudadanía tungurahuese sobre la competencia que ejerce el Área de Gestión y Calidad Ambiental específicamente en la obtención de permisos ambientales
10. Establecer acuerdos y competencias esclarecidos con la Dirección de Recursos Hídricos y Conservación Ambiental.
11. Dotar de equipamiento y capacitación al personal para realizar estudios de calidad ambiental.
12. Establecer acuerdos y competencias con los otros niveles operativos del H. Gobierno Provincial de Tungurahua.
13. Implementar el Art. 323 de la Constitución en su reglamento interno, que establece lo siguiente: "Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. Por motivos de emergencia, el consejo o gobierno provincial va a utilizar los recursos de una persona por motivos de utilidad pública.
14. Implementar el Art. 376 de la Constitución en su reglamento interno, que establece lo siguiente: "Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades

podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado. Se prohíbe así la obtención de beneficio sobre uso de suelo".

15. Implementar el Literal 4 del Art. 387 de la Constitución en su reglamento interno: Será responsabilidad del Estado: Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales. A través del Estado se creen competencias para el cuidado del ambiente en todos sus contextos".
16. Implementación el Art. 12 del Capítulo IV ("De la participación de las instituciones del Estado") de la Ley de la Gestión Ambiental:
 - a. Ejecutar y verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, de permisibilidad, de fijación de niveles tecnológicos y las que establezca el ministerio del ramo.
 - b. Participar en la ejecución de los planes, programas y proyectos aprobados por el ministerio del ramo.
 - c. Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar las normas técnicas necesarias para proteger el medio ambiente con sujeción a las normas legales y reglamentarias vigentes y a los convenios internacionales.
 - d. Regular y promover la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social, mantener el patrimonio natural de la nación, velar por la protección y restauración de la diversidad biológica, garantizar la integridad del patrimonio genético y la permanencia de los ecosistemas.
 - e. Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente y el manejo racional de los recursos naturales.
 - f. Garantizar el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previa a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del medio ambiente.

3. Asociación Agroartesanal y de Turismo Comunitario “Nizag”

1. Datos informativos

Ubicación

La Asociación Agroartesanal y de Turismo Comunitario “Nizag” se encuentra ubicada en la comunidad Nizag, parroquia La Matriz, cantón Alausí, provincia de Chimborazo.

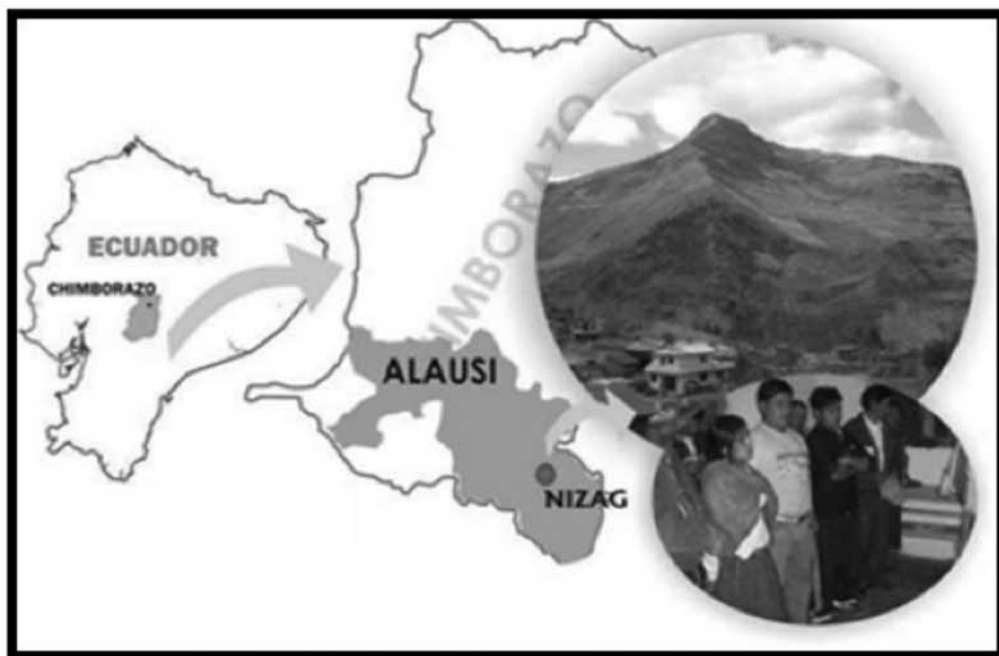


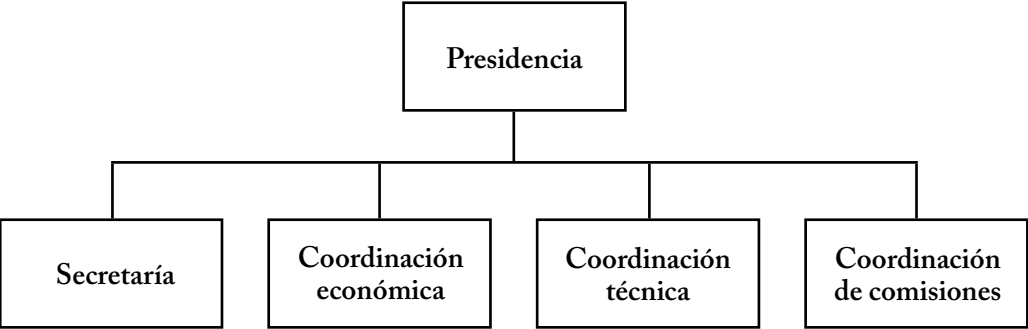
Figura 7. Mapa de ubicación de la comunidad Nizag

Razón social

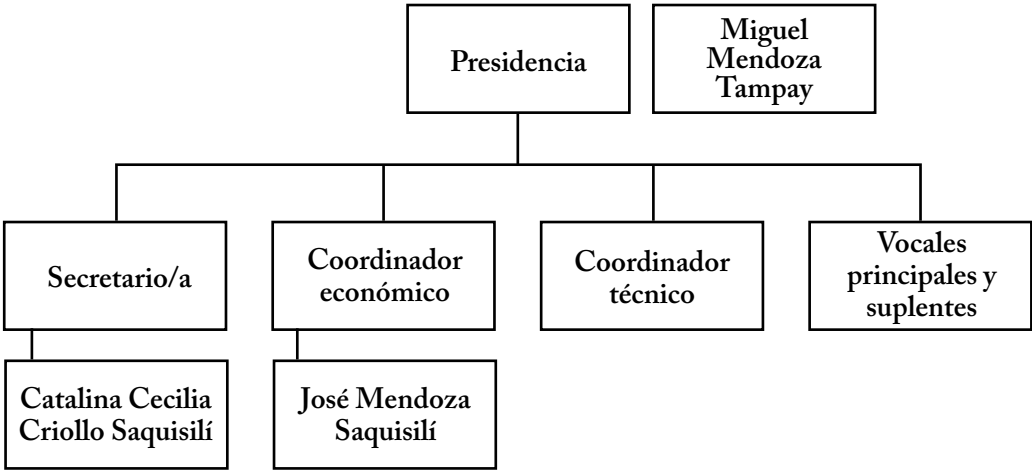
Se constituye la Asociación Agroartesanal y de Turismo Comuntario "Ni-zag" como una entidad con personalidad jurídica colectiva, número de socios y socias ilimitadas y de duración indefinida.

Constitución

Organigrama estructural



Organigrama funcional



Objetivo

Planificar, producir y/o comercializar, con predominio de la labor fundamentalmente manual y personal sobre la mecanizada, productos agropecuarios, artesanales, ambientales, de turismo comunitario y la prestación de servicios en general, entre otras similares e integrales; así como capacitar tecnológicamente a sus miembros para el eficiente manejo y rendimiento productivo, a fin de autoformarse en la práctica de la economía solidaria y sostenible.

Breve recuento histórico

La comunidad Nizag pertenece a la nacionalidad kichwa de la región sierra centro del Ecuador. El origen del nombre Nizag se debe a testimonios de los taitas y mamás que manifiestan que en lo alto de la comunidad existió una laguna denominada Guizante. Cierta día, esta laguna se desbordó y de este desastre se salvó un runa wasikama que tenía el nombre de Nizag. Otra versión es que había un sacerdote oriundo de Otavalo llamado Nizag que siempre viajaba a celebrar misa en la comunidad y en su memoria pusieron el nombre (Guamán, 2011).

En el año 2001 fue declarado como Patrimonio Cultural del Ecuador. Esta comunidad trabaja en el turismo comunitario desde el año 2009.

Análisis de gobernanza interna

La organización de la Asociación Agroartesanal y de Turismo Comunitario "Nizag" es un proceso importante y vital para el fortalecimiento del emprendimiento. Involucra procesos democráticos y fomenta la participación activa en los procesos de toma de decisiones entre todos los miembros de la asociación. Esto permite la definición de los objetivos, roles y actividades que deben cumplir los diferentes grupos con el fin de obtener un buen resultado: un turismo sostenible económico y ambiental.

Recomendaciones

Actualizar el reglamento cada dos años, con el fin de cumplir con lo establecido por la CORTUCH, como medida de una aplicable y correcta gestión de las comunidades a las que brindan asesoría o vinculan a proyectos comunitarios, agroartesanales o de asociaciones de mujeres campesinas.



Figura 8. Reunión en las instalaciones de la Asociación Agroartesanal y de Turismo Comunitario "Nizag", junto al Sr. José Ancan, coordinador de la CORTUCH

4. Centro de turismo comunitario “Pucará Tambo”

Datos generales

Ubicación:

Parroquia Cacha

Nombre:

Centro Cultural y Turístico “Pucará Tambo”

Reglamento

En el presente reglamento se establecen las condiciones de cumplimiento general acerca de las condiciones de trabajo, relaciones humanas, medidas de orden técnico y sanciones disciplinarias para el personal y los visitantes. Este documento será un instrumento por medio del cual el gerente de turno dirigirá la entidad, manteniendo equilibrio y armonía en el área de trabajo a nivel interno del establecimiento, para con los proveedores, la comunidad y la naturaleza que le rodea.

Este reglamento consta de tres capítulos y nueve artículos que nos dicen lo siguiente:

1. **Derechos de los trabajadores**

Recibir una remuneración justa por la labor realizada.

2. **Obligaciones de los trabajadores**

Cumplir eficaz y eficientemente con las funciones y responsabilidades establecidas en el manual de funciones.

Acatar el reglamento interno del centro y los horarios establecidos de trabajo.

3. **Normas de conducta entre el personal**

El personal debe fomentar la solidaridad y el trabajo en equipo.

El personal debe mantener conductas decentes con sus compañeros, de manera que no incomoden al turista.

4. **Normas de conducta del visitante**

Respetar el patrimonio natural y cultural de la localidad.

Prohibido arrojar basura en los sitios visitados.

5. **Para los guías nativos**

Los guías están en la obligación de planificar las actividades específicas propuestas para cada grupo de visitantes, y validarlas con la administración.

6. **Para los turistas**

Respetar y cuidar los recursos existentes en las áreas visitadas.

7. **Condiciones generales para la visita**

El personal que atiende a los visitantes deberá tener algún distintivo para desarrollarlo y cuidar de su apariencia.

Conclusiones

1. En el Centro Cultural y Turístico Pucará Tambo solo se encuentra un reglamento general.
2. El reglamento del centro comunitario se enfoca en el cuidado del ambiente y la relación del hombre con la naturaleza.

Recomendaciones

1. Se recomienda que se realice un reglamento por cada actividad turística que se ofrece en el centro comunitario.

2. Las instituciones que se dedican a ofertar paquetes turísticos deben tomar en cuenta a este centro en sus paquetes turísticos.

Anexos



Figura 9. Centro Cultural y Turístico Pucará Tambo



Figura 10. Entrada al centro comunitario



Figura 11. Entrada del Sol del centro comunitario



Figura 12. Vía a Cacha (Centro Cultural y Turístico Pucará Tambo)



Figura 13. Logotipo de la operadora turística Kacha Optur



Figura 14. Segundo Sucuy, gerente de Kacha Optur



Figura 15. Logotipo del Centro Cultural y Turístico Pucará Tambo

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES DE LA OBRA

- La principal conclusión es que la actividad turística sostenible se ve afectada en su contexto por la calidad de gobernanza aplicada en la práctica dentro de los ámbitos económico, social y ambiental de manera transversal. Por ello se recomienda deslindarse del viejo paradigma de la sostenibilidad económica y la sustentabilidad ambiental, situación que solo abre una brecha más grande entre sectores y responsabilidades. La gobernanza debe ser integral; caso contrario, no existe tal sostenibilidad ni turística ni de ningún tipo.
- En el tema de gobernanza económica, es evidente que el sistema de supervivencia de una nación debe valerse de la explotación de recursos naturales. Sin embargo esta práctica puede cambiar de paradigma iniciando desde el uso del término *manejo* en lugar de *explotación*., El manejo debe practicarse aplicando herramientas valiosas como la planificación territorial y el consenso ciudadano para delimitar las potencialidades del territorio y para crear políticas públicas que beneficien al menos a la mayoría de involucrados.
- La gobernanza ambiental en Ecuador es un tema delicado aún, por los intereses de *stakeholders* que desarrollan actividades en territorio y que no logran compaginar intereses entre prácticas extractivistas y otras de carácter sostenible.
- Respecto a la gobernanza ambiental, se cuenta con un marco legal bastante claro; no obstante, aún falta una gestión eficaz dentro de los territorios donde, a más de actividades productivas, se desarrollan comunidades locales cuya supervivencia depende de la relación armónica y respetuosa con el territorio.
- En cuanto a la gobernanza social, es decisiva dentro de la imagen turística de una localidad, o de un país entero, puesto que los problemas sociales, ambientales y económicos están muy ligados a problemas

de fondo que no se han solucionado, como la delincuencia, el desempleo, la ilegalidad, entre otros, lo que es un caldo de cultivo para que problemas sociales mayores se visualicen en un destino turístico y lo hagan menos atractivo para los visitantes, que son quienes traen dinamismo a estas localidades.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, L. (2005) *Gobernanza y justicia*. México: FLACso.
2. Agudo, M. (2007). Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad. *Estudios Turísticos*, 141-173.
3. Alfie, M. (2017). Riesgo ambiental: La aportación de Ulrich Beck. *Suma de Negocios*, 52-65.
4. Andrade, K. (Agosto de 2006). *La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia ambiental en bloque 31, en el Parque Nacional Yasuní*. UICN-Sur.
5. Banco Mundial (2009). Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>, el 14 de marzo de 2018
6. Banco Mundial. (2017). Informe sobre el desarrollo mundial. Recuperado de www.worldbank.org/wdr2015, el 25 de octubre de 2018
7. Beck, U. (1996). *Teoría de la Sociedad del Riesgo*. Beriaín.
8. Beck, U. (1998). *La democracia y sus enemigos*. Madrid: Paídos.
9. Bolívar, I. (17 de noviembre de 2016). *Actores y formas de gobernanza en Colombia*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/regi-n/-ejemplo-de-buen-gobierno-pnud-colombia-50421>
10. Consejo Coordinador Empresarial del Programa de Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca (CCE). (2008). *Análisis del crecimiento urbano desde la Gobernanza territorial*. Mexico.
11. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Recuperado el 21 de Julio de 2018 https://oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
12. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013). Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, Obtenido de Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORMELIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.
13. COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) (2010). Quito: Asamblea Nacional.

14. Entornoturístico (s.f.). *La gobernanza en el turismo*. Obtenido de <https://www.entornoturistico.com/la-gobernanza-en-el-turismo-factor-para-lograr-destinos-turisticos-innovadores-y-exitosos/>
15. Economical and social commission for Asia and the Pacific (ESCAP). 27-31 May 2019. Bangkok – Thailand 75th Session of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
16. Espinoza, M. (2006). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamius*, 9-50.
17. Fuentes, C. D. (octubre de 2013). *Gobernanza para el sector turismo y su medición*. Obtenido de <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/ipgovernancepapers.pdf>
18. García, E. y Suárez, W. (2015). *Gobernanza en la Administración Pública: Experiencia del Administrador del Fondo de Inclusión Social Energético - FISE*. Proyecto FISE - Osinergmin, Perú
19. Guamán, M. (09 de septiembre de 2011). *DSpace ESPOCH*. Obtenido de <http://dspace.esPOCH.edu.ec/handle/123456789/775>
20. Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic. Development, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 29-45.
21. Kooiman, Jan (2005), Gobernar en gobernanza. En Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 57-82. Madrid: INAP.
22. Ley De Turismo (2008). Recuperado el 21 de Julio de 2018, de <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Ley-de-Turismo-MINTUR.pdf>
23. Llorca, J. (2009). Recuperado de <https://salmonetesyanonosquedan.blogspot.com/2018/06/gobernanza.html>, el 13 de diciembre de 2018
24. Llorca, J. (23 de marzo de 2017). *Revista Digital*. Obtenido de <https://revistadigital.inesem.es/gestion-empresarial/gobernanza-turistica/>
25. Longo, F. (2008) Quality of Governance: Impartiality is not enough. En: *Governance*. 191-196.

26. Martínez , N. y Espejel, I. (7 de febrero de 2014). *Universidad Autonoma de California*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=s-ci_arttext&pid=S1405-84212015000100007
27. Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza, en: *Instituciones y desarrollo*. (7): 35-59
28. Mazurek, H., (2009). Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte de los territorios y América Latina. Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba; Cooperación Regional para los Países Andinos, Lima.
29. Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
30. Nicola, G. (19 de julio de 2018). Historia de la provincia de Tungurahua. Obtenido de www.tungurahua.gob.ec/index.php/gobiernotungurahua/historia.
31. OCDE (Centro Internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2000). *Government of the future*. París: OCDE.
32. ONU Medio Ambiente, PNUD (2017). *Articulando la política social y ambiental para el desarrollo sostenible: opciones prácticas en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado de en <http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/articulando%20ES%201107.pdf>
33. Pacheco, R. (2013). Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996-2012): Perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana. *Norteamérica*, 77-108.
34. Paguay, J. (02 de febrero de 2016). *La visión de la Gobernanza del turismo en la normativa ecuatoriana*. Obtenido de <https://jorgepaguay.wordpress.com/2016/02/02/la-vision-de-la-gobernanza-del-turismo-en-la-normativa-ecuatoriana/>
35. Plan de Desarrollo Cantonal y Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Daule 2011-2016. Documento Final Gobierno Autónomo Descentralizado Ilustre Municipalidad del Cantón Daule. 8-20 pp.

36. Plan Operativo Anual del Gobierno Provincial de Tungurahua (POA) (2015). Obtenido de http://www.tungurahua.gob.ec/images/archivos/POA2015/produccion/POA_Agropecuario_2015.pdf
37. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008). Gender, equality, poverty. Focus, 13.
38. Prats, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
39. Pulido M. y Pulido, J. (s/f). ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de caso. *Pasos*, 12(4), 685-705
40. Ramos, H. (2015). Información y ciudadanía, una propuesta desde la gobernanza. *Investigación Bibliotecológica*, 113 - 140.
41. *Reglamento a la Ley De Turismo* (2015). Recuperado el 21 de Julio de 2018, de <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Ley-de-Turismo-MINTUR.pdf>
42. Rhodes, R. (2005). *Governance and Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.
43. Rhodes, R. (2007). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. E Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 99-122. Madrid: INAP.
44. Ríos, J. (2014). El concepto de información: dimensiones bibliotecológicas, sociológica y cognoscitiva. *Investigación bibliotecológica*, 143-179.
45. Salazar, A. (5 de junio de 218) Alexandra Salazar Directora de Gestión y Calidad Ambiental del Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua, Reseña histórica. Entrevista personal.
46. Saldívar, A. (2013). Gobernanza multidimensional del agua: La Directiva Marco del Agua europea. Dificultades de su aplicación. *Economía informa*, 74-90.
47. Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
48. Schmitter, P. (2007). ¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea? *European Journal of Legal Studies*. Obtenido de <http://www.ejls.eu/1/8ES.pdf>.

49. Sørensen y Torfing. (2009). Making Governance Networks Effective And Democratic Through Metagovernance. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x> el 19 de mayo de 2018.
50. Survival.es. (2019). Recuperado de <https://www.survival.es/sobre/funai>, el 12 de febrero de 2019.
51. watanibasocioambiental. (2018). Recuperado de <https://watanibasocioambiental.org/> el 12 de febrero de 2019

