



Universidad del Azuay

**Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la
Educación.**

Carrera de Ingeniería en Turismo.

**“PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN
PÚBLICA PARA DESARROLLAR AL
CANTÓN CUENCA COMO DESTINO
TURÍSTICO”**

Autores:

Franklin Esteban Ordoñez Castro

Alvaro Reinaldo Salazar Centeno.

Directora:

Mst. Lourdes Karina Farfán Pacheco.

Cuenca-Ecuador

2017

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a Dios por brindarme vida y sabiduría, de manera especial a mi familia, que siempre me ha apoyado e inspirado, de manera especial a mis padres por brindarme su confianza y velar por mi bienestar, sin dejar de mencionar a mis hermanos por sus consejos y su apoyo incondicional.

A ellos este proyecto que, sin su apoyo y amor incondicional no hubiese podido ser.

Alvaro Reinaldo Salazar Centeno.

El presente trabajo dedico a Dios que me ha dado la oportunidad de vivir estos momentos. A mi familia y de y sobre todo a mis padres que han sido mi apoyo incondicional durante toda mi carrera y me han sabido guiar con mucha sabiduría.

Franklin Esteban Ordoñez Castro.

AGRADECIMIENTO

Primeramente quiero agradecer a Dios por haberme permitido culminar mis estudios, a mis padres por apoyarme y motivarme para cumplir mis metas, a mi padre José por enseñarme que con convicción nada es imposible y mi madre María por ser siempre mi inspiración; a mis hermanos Sandra por sus sabios consejos, Eduardo por ayudarme a encontrar mi norte y Otton por enseñarme el valor de ser diferente.

También quiero agradecer a mis maestros por sus enseñanzas pero de manera especial a mi maestra y directora Mst. Karina Farfán por compartir sus conocimientos y brindarme su tiempo y apoyo para la culminación de este trabajo. No podría faltar mi gratitud para mi compañero de tesis Esteban, por su tolerancia, apoyo y buen humor.

Finalmente a la Universidad del Azuay por abrirme las puertas y permitir mi formación, compartir gratos momentos y conocer grandes amistades.

Alvaro Reinaldo Salazar Centeno.

AGRADECIMIENTO

“La sabiduría ilumina el rostro de una persona, suaviza la dureza de sus facciones.” Eclesiastés 8:1

A nuestra Directora de Tesis Magíster Karina Farfán por ofrecernos sus conocimientos y darnos todo su apoyo y corrección que nos ha llevado a la culminación de esta tesis.

A todos los maestros por entregarnos cada uno sus conocimientos y por llevarnos a cumplir el sueño de lograr lo que hemos alcanzado, su apoyo ha sido fundamental para la terminar con esta etapa tan importante.

A mis padres por apoyarme de manera incondicional y confiar en mí en todo momento a lo largo de mi carrera y animarme a concluir esta etapa que sin duda me ayudará a ser cada vez mejor en el ámbito profesional.

Franklin Esteban Ordoñez Castro.

RESUMEN

Esta propuesta se basa en la necesidad de empezar a desarrollar un modelo de gestión pública que surja de las necesidades locales, tomando como línea base y enfocándose en la actual gestión pública de turismo, usando criterios de desarrollo local, poniendo en valor a la actividad turística y su profesionalización como un instrumento para poder desarrollar un destino turístico.

Con este fin se planteará una propuesta de modelo de gestión que busque el desarrollo integral del turismo en la ciudad de Cuenca; para ello se deben considerar diferentes aristas como: la participación de los sectores públicos y privados, la profesionalización de los actores y el consenso para la creación de un ente de gestión de destino con capacidad de respuesta.

Palabras clave: administración, desarrollo, destino turístico, modelo de gestión pública, marco legal, políticas.

ABSTRACT

ABSTRACT

This proposal is based on the need to develop a public management model that arises from local needs, taking as a starting point and center the current public management of tourism. The study was carried out using local development criteria, giving value to tourism activity and its professionalization as an instrument to develop a tourism destination. Therefore, a management model was proposed in order to achieve the integral development of tourism in the city of Cuenca. For this, different aspects such as the participation of public and private sectors, the professionalization of the people involved, and the consensus for the creation of a destination management office must be considered.

Keywords: administration, development, tourism destination, public management model, legal framework, policies.



A handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.

ÍNDICE DE CONTENIDOS.

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN.....	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
MARCO CONCEPTUAL.....	12
Justificación	12
Objetivo general:	13
Objetivos específicos:	13
Marco Teórico.	14
CAPÍTULO I	20
1.1 Conceptos	20
1.1.1 Destinos Turísticos.	20
1.1.2 Características del destino turístico.	22
1.1.3 Clasificación de destinos turísticos.	24
1.1.4 Funciones del destino turístico.	24
1.1.5 Componentes del destino turístico.	26
1.1.6 Estructura del destino.	27
1.1.7 Entes de gestión.	28
1.1.8 Formatos y escalas para un ente de gestión.	28
1.1.9 Legislación y administraciones públicas.	31
1.1.10 Política turística.	33
1.1.11 Corrientes y tendencias en política turística.	34
1.1.12 Administraciones Concurrentes.	35
1.1.13 Modelos de gestión.	37
1.1.14 Modelo VICE	37
1.1.15 Destination Management Organization.	38
CAPÍTULO II	40
2.1 Diagnóstico Situacional de la actual Gestión Pública de Turismo para desarrollar a Cuenca como un destino Turístico.	40
2.1.1 Análisis de la situación actual de la gestión pública en materia turística en el cantón Cuenca.	40
2.1.2 Análisis de la Planificación Turística actual de cantón Cuenca.	49

CAPÍTULO III	68
3.1 Diagnóstico del marco jurídico que rige la Gestión Pública en el turismo del cantón Cuenca.	68
3.1.1 Análisis del marco jurídico turístico nacional.	68
3.1.2 Normativa turística local.	71
3.1.3 Normativa de conservación y gestión del patrimonio.	79
CAPÍTULO IV	83
4.1.1 Elementos importantes para generar un Modelo de Gestión Pública.	83
4.2 Modelo de gestión.	98
4.2.1 Esquema Operativo	102
CONCLUSIONES.....	109
ANEXOS.....	114

Índice de Figuras

Figura 1 Funciones del Destino Turístico	25
Figura 2 Componentes del destino turístico.....	26
Figura 3 Escala de entes gestores.....	30
Figura 4 Escala de entes gestores.....	30
Figura 5 Modelo VICE	38
Figura 6 División territorial por zonas de planificación.....	41
Figura 7. Organigrama Funcional	48
Figura 8. Catastro de alojamiento.....	51
Figura 9 Razones para la elección del destino Cuenca	52
Figura 10 Árbol de Problemas en el Sector Turístico del Cantón Cuenca	56
Figura 11 Árbol de Problemas en el área de Ordenación ineficiente de actividades que afectan al turismo	57
Figura 12 Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico.....	60
Figura 13 Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad de gestión del sector público.	61
Figura 14 Árbol de Problemas en el área de Déficit en el desarrollo de destino turístico.....	64
Figura 15 Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico.....	64
Figura 16 Líneas de acción para mejorar el aprovechamiento del potencial turístico del cantón Cuenca	65
Figura 17 Áreas de desarrollo del cantón Cuenca.....	78
Figura 18 Propuesta de áreas de desarrollo y nodos articuladores	79
Figura 19 Estructura organizativa del GAD de Cuenca	88
Figura 20 Ámbitos estratégicos que asume un ente de Gestión.	101
Figura 21 Esquema Operativo.....	102
Figura 22 Principios de Gestión.....	103

Índice de Tablas

Tabla 1 Atractivos Categoría III	53
Tabla 2 Atractivos Categoría IV	54
Tabla 3 Estrategia 3 de Programas y Proyectos	66
Tabla 4 Entes gestores	84
Tabla 5 Entes gestores locales.....	85
Tabla 6. Cadena de valor de producto turístico	86
Tabla 7 Facultades turísticas atribuidas en planificación cantonal.....	94
Tabla 8 Facultades turísticas atribuidas en regulación cantonal.....	94
Tabla 9 Facultades turísticas atribuidas en control cantonal.	95
Tabla 10 Facultades turísticas atribuidas en gestión cantonal.	96
Tabla 11 Unidades administrativas del organigrama funcional.	102
Tabla 12 Modelos de Gestión DMO/VICE	105
Tabla 13 Financiamiento tasas LUAF.....	107

INTRODUCCIÓN.

“Las políticas turísticas encuentran en el destino la unidad base de gestión... un destino debe ser un territorio que los viajeros tomen como objetivo de visita...” (Valls, 2004).

El turismo en Ecuador en la última década ha sido considerado como un eje transversal dinamizador y de desarrollo de la economía, en búsqueda de fortalecer la economía del país, desde el año 2000 se ha llevado a cabo un ambicioso y estratégico proyecto para establecer una organización político-administrativa del estado, a fin de asignar autonomía a los gobiernos seccionales.

La presente investigación surge luego de analizar el contexto en el que Cuenca siendo una ciudad patrimonial, con muchos atractivos turísticos y potencialidades, no ha sido capaz de posicionarse en el mercado como un destino turístico mundial.

Las consideraciones para desarrollar a Cuenca como un destino turístico han pasado por dilatados procesos que no han permitido la evolución de la actividad turística, marcando un estancamiento en el desarrollo de productos turísticos, con escasa innovación, un marco legal turístico nacional establecido pero que deja en la ambigüedad temas como la regularización y control, accionares basados netamente en la promoción, sin conseguir estándares de calidad, así también con poca presencia de profesionales en el área en mandos directivos de las administraciones de turismo nacionales y locales.

Estos son algunos de los factores que no permiten consolidar productos turísticos, sumado a ello la escasa capacidad de gestión, poco trabajo unidireccional con conceptos claros de calidad, mejora continua de servicios, innovación turística y demás, que no permiten que Cuenca se consolide como un verdadero destino turístico mundial. Es decir se debe empezar el trabajo de destino fundamentado en la planificación territorial local alineada a los objetivos de desarrollo y planificación nacional.

Por otra parte se puede decir que uno de los objetivos “genéricos” de los diferentes destinos, es mejorar la calidad y condiciones de vida de los habitantes mediante la recepción de turistas y visitantes, a fin de ser un destino sostenible.

A nivel mundial el turismo se ha convertido en una herramienta de desarrollo cada vez más interesante, por sus beneficios económicos y sociales, razón por la cual los gobernantes de los países con desarrollo turístico específicamente en Europa, tal es el

caso de países como España y Francia han puesto en marcha diversos cambios y han apostado por priorizar el fortalecimiento de la actividad turística que se resume en la adaptación responsable de cambios emergentes en la gestión pública turística.

Ecuador ha considerado al turismo dentro de la política de Estado como una actividad económica capaz de mejorar las condiciones de vida, asegurar la igualdad de oportunidades de género, conservar el medio ambiente y conservar la diversidad de culturas del país, que se fundamentan en el Plan Nacional del Buen Vivir, por ello con la finalidad de mejorar dicha actividad el gobierno central ha desconcentrado desde el año 2000 las competencias en materia turística a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, este es un proceso progresivo que según el Ministerio de Turismo impacta a 76 de los 221 Municipios que tiene el Ecuador y 19 de los 24 Consejos Provinciales (Leon, 2017).

El cantón Cuenca no está exento de estos cambios, actualmente es un Gobierno Autónomo Descentralizado que debe asumir con responsabilidad y coherencia las competencias en materia turística, tomando como un claro ejemplo a nivel nacional a la ciudad de Quito que ha tenido un mejor desempeño en su actividades, puesto que ha asumido nuevos desafíos incluyendo las competencias de promoción y desarrollo de productos.

Los antecedentes mencionados fundamentan la necesidad de contribuir con una propuesta integral, que se sustenta en el análisis del contexto real, poniendo en consideración las herramientas jurídicas nacionales que rigen y exigen asumir cambios con el fin de contribuir al desarrollo de la actividad turística como un polo dinamizador de la economía y de vinculación social, que ayuden en el correcto funcionamiento y la dirección que necesita la gestión pública dentro de la ciudad.

MARCO CONCEPTUAL

Justificación

Esta investigación es motivada por la necesidad de cambios que se pueden plantear en la administración pública del turismo, que surja de las necesidades de los actores turísticos locales alineados con los objetivos de desarrollo turístico nacional, planteando un modelo sostenible que articule el desarrollo integral del sector turístico vinculando la participación de la empresa privada, con servicios de calidad, con prácticas de sostenibilidad, conservación, protección y preservación del destino. Por ende es necesario que la administración pública propicie escenarios de oportunidades que permitan aprovechar el potencial turístico del cantón Cuenca, a partir de los recursos naturales y culturales con los que se cuenta. Para ello es necesario priorizar el análisis de la planificación territorial y los objetivos de desarrollo local y nacional.

Cabe indicar que, desde la parte académica se han discernido casos de estudio de modelos de gestión como los de Perú y México que desarrollan turismo en armonía con los atractivos y la sociedad, los cuales les han permitido desarrollarse y fortalecerse como destino, así también modelos dinámicos como las “Destination Management Organizations” con procesos de gestión enfocados al desarrollo turístico.

En Ecuador podemos tomar como referencia el modelo adoptado en Quito mediante la conformación de la Empresa Pública Metropolitana Quito Turismo (EPMQT), esto evidencia que existen territorios a nivel nacional que han optado por adaptar modelos de gestión de otras ciudades que se ajusten a las necesidades de cada una y les han permitido crecer. La ciudad de Cuenca también cuenta con un modelo pero éste no se ha sido eficiente ya que los resultados no muestran el crecimiento de la ciudad en el ámbito turístico. Es necesario indicar que el marco legal permite la conformación de entes más dinámicos de desarrollo mediante gestión pública.

Por experiencia laboral en el sector público local (Alvaro Salazar) se puede sustentar que la forma jurídica actual de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, limita la gestión para desarrollar la actividad turística, siendo ésta una falencia que entorpece procesos, que se limita a la promoción, con poca innovación para el desarrollo de productos turísticos, con escasa sinergia y poca empatía con el sector privado, sin contar con la inexistente profesionalización y capacitación de mandos directivos; por tanto muestra la necesidad de cambios urgentes y radicales en la actual

administración pública del turismo a escala local para adoptar un modelo que respondan con capacidad de gestión eficiente y eficaz.

Objetivo general:

Plantear un modelo de gestión público para desarrollar a Cuenca como destino turístico.

Objetivos específicos:

- Diagnosticar el estado actual de la gestión pública turística en el cantón Cuenca.
- Diagnosticar la incidencia del marco legal para la gestión pública del turismo en el cantón Cuenca.
- Proponer un modelo de gestión pública de turismo acorde a las necesidades del cantón Cuenca y enmarcadas en el ámbito legal y normativo.

Marco Teórico.

El turismo es una de las actividades que a nivel mundial ha generado un crecimiento a gran escala, así también sus impactos tanto económicos y sociales son un indicador de ello, la transversalidad y dinámica de sus actividades han obligado a los destinos a evolucionar.

La puesta en marcha de la gestión pública del turismo es muestra de esa evolución que ha permitido que varios destinos en el mundo se desarrollen, existen intervenciones públicas que se definen como administraciones concurrentes que son organismos supranacionales y otras consideradas administraciones como subsidiarias, que son más próximas a los ciudadanos, a éstas últimas son a las que generalmente se les cede las competencias, lamentablemente no todos los países asumen con responsabilidad el desarrollo del turismo como destino sino como una actividad rentable que no necesita de la intervención pública y mucho menos la necesidad de implementar un modelo de gestión (Izard, Gestión Pública del Turismo, 2010).

En Ecuador, en el año de 1992, se crea el Ministerio de Información y Turismo del Ecuador, con competencias de información a nivel nacional e internacional, siendo este uno de los primeros logros para el turismo en Ecuador.

En la última década la actividad turística en Ecuador se ha desarrollado de manera vertiginosa, por ello constituye uno de los principales rubros de ingreso de exportaciones no petroleras según datos proporcionados en el boletín estadístico 2015 del Ministerios de Turismo del Ecuador (MINTUR), mismo que indica que el turismo ocupa tercer lugar después de la exportación de banano y camarón (MINTUR, 2015).

En nuestro país uno de los productos turísticos con mayor promoción y que se ha logrado desarrollar es el Turismo Cultural, liderando a nivel nacional la ciudad de Quito como destino en Ecuador continental, ubicando a Cuenca como el segundo “destino cultural” a nivel nacional. Es necesario indicar que ambas ciudades han logrado este despunte turístico por factores y características intrínsecas, además son atractivas por su valor histórico que les han permitido estar inscritas en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Esto se consolida en el estudio y realización del portafolio de productos turísticos presentado en el PLANDETUR 2020, que incluye al turismo cultural dentro de los productos turísticos que contiene circuitos específicos como: Fiestas populares,

Turismo religioso, Turismo urbano, Chamanismo, Gastronomía, Mercados y artesanías, Patrimonios naturales y culturales, Turismo arqueológico, CAVE científico académico, voluntario y educativo y Haciendas históricas.

El PLANDETUR-2020, ha denominado al producto Cuenca, ciudad Patrimonio de la Humanidad, Naturaleza y cultura, de categoría “A” cuya línea de producto destaca el Turismo Cultural (PLANDETUR-2020, 2007).

Se debe tomar en cuenta los estudios y marco legal nacional y asumir nuevos retos que permitan a Cuenca desarrollarse como un destino turístico. Al hablar de destinos turísticos se hace referencia a lugares que son visitados por el valor de sus atractivos naturales y culturales; muchas ciudades y lugares en el mundo tras su declaración e inscripción en la lista de Patrimonio Mundial se vuelven más atractivos para los turistas cuya motivación de viaje es conocer estos sitios patrimoniales, esto puede ser interesante y convertirse en una ventaja competitiva frente a otros destinos, sin duda alguna el turismo puede adoptarse como una herramienta de doble connotación, pues como la mayoría de las actividades en estos sitios tiene consecuencias positivas y negativas; es aquí en donde es necesario empezar a tomar conciencia de la importancia de la gestión del turismo en este tipo de destinos y lograr su sostenibilidad.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 en el Art. 264 tiene las siguientes disposiciones:

“ Los gobiernos Municipales tendrán las competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; de las cuales podemos citar los siguientes numerales.

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso del suelo urbano y rural.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejora.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para éstos fines.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales (Ecuador, 2008).

La descentralización turística es un reto para los gobiernos autónomos descentralizados que gestionados de manera adecuada son una oportunidad de desarrollo local; con la reforma realizada en el 2016 por el Consejo Nacional de Competencias, que transfiere la competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados con respecto al desarrollo de las actividades turísticas, haciendo énfasis en las competencias estipuladas en el Art. 13 de la Gestión Cantonal, los mismos que se enfocan en:

1. Promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo conforme a la ley.
2. Actualizar el catastro de establecimientos turísticos del cantón, de conformidad con la normativa nacional vigente.
3. Elaborar y actualizar el catastro de establecimientos turísticos de su circunscripción, de conformidad con la normativa expedida por la autoridad nacional de turismo.
4. Actualizar y dar mantenimiento adecuado a la señalización turística, así como la señalética turística del cantón.
5. Impulsar campañas de conciencia ciudadana que generen una cultura sobre la importancia del turismo.
6. Recaudar los valores por concepto de imposición de sanciones por el incumplimiento de la licencia única anual de funcionamiento y los requisitos para su obtención.
7. Desarrollo de productos o destinos turísticos que posibiliten la promoción conjunta y acceso a nuevos mercados en coordinación con los demás niveles de gobiernos.
8. Elaborar y difundir material promocional e informativo turístico cantonal.
9. Otorgar asistencia técnica y capacitación a los prestadores de servicios turísticos del cantón en el marco de la normativa nacional.

10. Coordinar mecanismos de bienestar turístico con los distintos niveles de gobierno, así como con las entidades nacionales competentes.
11. Receptar, gestionar, sustanciar los procesos de denuncias efectuadas por parte de los distintos turistas, respecto a los servicios recibidos, y reportarlas trimestralmente a la Autoridad Nacional de Turismo.
12. Realizar y apoyar ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades promocionales del turismo de acuerdo a los lineamientos de la Autoridad Nacional de Turismo.
13. Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo cantonal de acuerdo a las establecidas por la Autoridad Nacional de Turismo.
14. Fomentar proyectos turísticos cantonales que guarden concordancia con la legislación vigente.
15. Dotar de facilidades en los sitios identificados como turísticos, en articulación con la Autoridad Nacional de Turismo y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales” (Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador, 2016).

Estas competencias deben ser asumidas con responsabilidad, reuniendo criterios para el desarrollo del turismo en los gobiernos locales, considerando al turismo como un eje vertebral sustentado en su patrimonio turístico.

Hay que tener claro que la gestión de un destino turístico constituye una unidad de negocio cuya gestión debe enfocarse en ciertos criterios de competitividad a fin de generar beneficios económicos y sociales. Esta visión exige cierta capacidad administrativa, a fin de desarrollar instrumentos comunes que permitan planificar, medir y monitorear los resultados de la gestión. (Cooperación al Desarrollo Económico, 2014).

La gestión pública debe adaptarse de acuerdo a su realidad en particular pues son diferentes escenarios de estudio, con economías, problemas sociales, realidades culturales diferentes, etc; sin embargo existen aspectos universales que deben ser considerados y ser utilizados como herramientas de gestión, como la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (La Gestión del Turismo en los sitios con Patrimonio Significativo, 1999) que dentro de sus objetivos tiene:

“Facilitar y animar a cuantos estén involucrados en la gestión y conservación del Patrimonio para que transmitan su importancia tanto a la comunidad anfitriona como a los visitantes.” (ICOMOS, 1999)

“Facilitar y animar a la industria del Turismo para que este se promueva y gestione con la finalidad de respetar y acrecentar el Patrimonio y las culturas vivas de las comunidades anfitrionas.” (ICOMOS, 1999)

“Facilitar y animar al diálogo entre los intereses de la conservación del Patrimonio y los intereses de la industria del Turismo, acerca de la importancia y frágil naturaleza de los sitios con Patrimonio, sus variados objetos y sus culturas vivas, incluyendo la necesidad de lograr un desarrollo sostenible para ambos.” (ICOMOS, 1999)

“Anima a las partes interesadas para formular planes y políticas concretas de desarrollo, objetivos mensurables y estrategias para la preservación e interpretación de los sitios con Patrimonio y sus actividades culturales para su defensa y conservación.” (ICOMOS, 1999)

Así también en el ámbito mundial, en la primera Conferencia Mundial sobre Turismo y Cultura de la OMT y la UNESCO se logró destacar la necesidad de crear un nuevo marco de colaboración entre estos dos ámbitos, que incluya la participación activa de las comunidades receptoras, los visitantes y los sectores público y privado (UNWTO, 2015).

A nivel nacional el Distrito Metropolitano de Quito el 5 de mayo del 2010 en Registro Oficial Numero N°186, publicó la Ordenanza Metropolitana N° 309 que crea la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico, de derecho público, cuya misión es: “Gestionar el destino turístico de forma sostenible, buscando equilibrio territorial e incidencia nacional; a través del diseño, desarrollo, asistencia técnica, promoción y comercialización de los productos turísticos del distrito con la participación de todas la formas de organización de la producción y ciudadanía en beneficio de la experiencia de los visitantes nacionales y extranjeros” (EPMQT, s.f.).

El modelo de gestión que ha adoptado la Empresa Pública Metropolitana Quito Turismo (EPMQT) ha logrado conseguir resultados evidentes que han permitido reconocimientos a nivel nacional e internacional a Quito como destino turístico, cumpliendo así algunos de sus objetivos en función del trabajo articulado integrando diferentes frentes de trabajo como la capacitación, monitoreo y control de las

actividades, entre otras. Claro está que se debe involucrar al turismo dentro de los planes como parte del desarrollo de la ciudad.

En nuestra realidad en el año 2000 el Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca crea la Fundación Municipal de “Turismo para Cuenca”, quien busca el desarrollo integral del sector turístico, promoción turística y la conservación y protección del patrimonio turístico natural, cultural, arqueológico y ambiental dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca, para lo cual planificará estratégicamente las diferentes actividades turísticas y estimulará las mismas a escala cantonal o regional, bajo conceptos de seguridad del turista y garantías del consumidor, planificación que debe ser concordante con la planificación nacional, dentro de lo cual, promocionará al cantón Cuenca como un importante destino turístico dentro del país, manteniendo información turística permanente y actualizada sobre recursos y productos turísticos, incluido el turismo artesanal, a fin de enseñar dichos productos, activar los recursos disponibles y sobre todo crear una conciencia colectiva sobre la importancia de la práctica turística, el respeto a la naturaleza y la cultura de cada pueblo (Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca).

El turismo al ser multidisciplinario tiene la flexibilidad para poder vincularse y afianzar esfuerzos, no solo con la finalidad de optimizar recursos, sino con la finalidad de buscar soluciones integrales, razón por la cual la gestión debe apoyarse en instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) quien es el encargado de investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural en el Ecuador; así como regular de acuerdo a la ley todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en el país. (INPC, s.f.)

Con los antecedentes expuestos y los que se expondrán adelante, se puede decir que el cantón Cuenca cuenta con una necesidad urgente de reestructuración de la administración turística fundamentada en un modelo de gestión que se enfoque a la realidad local y en la solución de la problemática del sector turístico, que permita el desarrollo integral del mismo, asumiendo las competencias turísticas, generando propuestas de cambio, plasmadas en ordenanzas y políticas que permitan incentivar y consolidar la actividad turística en el cantón Cuenca.

CAPÍTULO I

1.1 Conceptos

1.1.1 Destinos Turísticos.

El término destino es un poco diverso y complejo de definir, existen diferentes perspectivas para definir a un lugar como un destino turístico, desde la oferta: un destino turístico debe analizar aspectos como la accesibilidad, nivel de atractivos y su tipología, actividades a realizar, los servicios directos que se relacionan con la actividad turística, además los servicios básicos, haciendo referencia a estos últimos incluye las telecomunicaciones, salud, agua potable, energía eléctrica, seguridad y nuevas tecnologías. Los destinos turísticos tienen diferentes concepciones desde su conformación misma, existen destinos turísticos creados o artificiales y otros que por su naturaleza; es decir que se pueden definir a un destino turístico como amalgamas de productos turísticos que se ofertan a los consumidores (Leiper, N., 2015): La aceptación e integración de la población local para desarrollar un turismo responsable es un elemento fundamental que se debe considerar desde todas las perspectivas de la conformación de destinos turísticos.

Según Francesc Valls define al destino turístico como "... la unidad base de gestión... para las políticas turísticas" y considera una serie de características que lo configuran (Valls, 2004).

Por otro lado consideran a un destino como "...unidad de negocio cuya gestión debe enfocarse en ciertos criterios de competitividad a fin de generar beneficios económicos y sociales" (Swisscontact, 2014).

También que "los destinos turísticos son productos turísticos difíciles de controlar y comercializar, debido a su complejidad de las relaciones de la comunidad local, y la diversidad de intereses implicados en el desarrollo y producción de los productos turísticos" (Bigné, 2000).

El concepto de varios autores coinciden y definen a los destinos como zonas geográficas delimitadas o definidas, sin embargo un destino también puede ser definido de manera subjetiva a interpretación de los consumidores en función de la motivación de viaje, las experiencias esperadas, aspectos como estos últimos deben ser estudiados a profundidad ya que a menudo el estudio de los destinos se limita e aspectos geográficos

o políticos sin tomar en cuenta las preferencias del consumidor y el grado de intervención de la industria turística.

Por ello desde el punto de vista de la demanda se deben analizar aspectos globales como: tendencias y preferencias, debido a que un destino turístico es un lugar que el turista elige para su viaje, siendo aquí la motivación del viajero el principal factor a analizar, así también el nivel de expectativa de vivir experiencias no solo en los lugares a visitar, sino en los servicios que ha contratado para desarrollar su viaje.

Con lo anteriormente analizado se puede definir qué, la oferta complementa el éxito de un destino a medida que sea desarrollada de acuerdo a las necesidades de la demanda, lo que permite definir a un destino como una unidad de negocio que debe enfocarse en criterios de competitividad e innovación a fin de generar beneficios económicos y sociales. Esta visión exige cierta capacidad administrativa a fin de desarrollar instrumentos comunes que permitan planificar medir y monitorear los resultados de la gestión.

En la última década en Ecuador se han realizado esfuerzos en materia turística orientados a fortalecer el turismo partiendo desde la planificación; dentro de estos esfuerzos se define a Cuenca como un destino cultural, esto se consolida en el PLANDETUR 2020, el mismo que dentro de su portafolio denomina al producto Cuenca en categoría A, como ciudad Patrimonio de la Humanidad, Naturaleza y Cultura; siendo el turismo cultural su producto estrella.

Sin embargo, pese a que los esfuerzos realizados para que la ciudad de Cuenca sea conocida como un destino internacional, que sin duda ha generado una respuesta positiva por parte de turistas y ocistas, se ha evidenciado que hay que fortalecer el trabajo interno, sobre todo en el área de servucción, infraestructura turística, seguridad turística, celeridad en procesos de certificación de instituciones prestadoras de servicios turísticos, la regularización y control y desarrollo de nuevos productos que estén alineados a los objetivos de la planificación turística nacional.

1.1.2 Características del destino turístico.

Considerando diversas posturas se define al destino turístico como un espacio geográfico determinado por sus características que configuran sus particularidades, estas son:

El alto nivel de atractivos.- ya sea naturales o culturales constituyen la principal causa de motivación del turista al momento de elegir un destino, cabe indicar que existen destinos creados (artificiales) con este fin y otros ya existentes por naturaleza. Es importante analizar la capacidad de territorio para adaptar las actividades de turismo a su cotidianidad, es decir que la comunidad acepte y sea parte del turismo como un factor integrador de desarrollo, debido a que el factor humano en los destinos hacen que la estadía sea más placentera y en consecuencia se juega un plus de satisfacción de expectativas y experiencias, además el poblador local es el principal veedor de las actividades y un eje clave para evolución del turismo. Así también dentro de este concepto se debe incluir la capacidad de carga que cada denominado destino tiene para la consecución de sus objetivos.

Otro de los factores que influyen en la conformación de un destino es la accesibilidad, haciendo referencia a los medios que posibilitan y facilitan el desplazamiento desde, hacia y dentro del destino. Cabe indicar que depende del tipo de destino se debe analizar la infraestructura que puede ser aeroportuaria, marítima y terrestre.

Es necesaria la identificación del destino, que se plasme en una “marca” de carácter integradora, una imagen atractiva e innovadora que represente de manera global toda la oferta, de fácil entendimiento en todos los mercados. Para esto es necesario contar con “la presencia de cooperación vertical en materia de marketing para todo el espacio geográfico del destino, articulada sobre una visión estratégica” (Brackenbury, 2000) con la orientación de los intereses de promoción turística del destino, todo esto en función de una visión dinámica, vanguardista.

Por otro lado se debe tener claro criterios de clientes y consumidor, ya que no es lo mismo vender o comercializar el producto y el destino turístico, debido a que son diferentes, estos no pueden ser “gestionados o comercializados como empresas, debido a la diversidad de intereses y beneficios buscados por los grupos de interés” (Bigné, 2000).

Los factores mencionados son de carácter transversal que de manera holística son determinantes para definir a un espacio geográfico como un destino. Es decir que la conversión de un destino debe ser interpretado como un factor estratégico y competitivo, consolidado e integrado en un concepto básico de unidad de negocio y de desarrollo.

Ahora bien, analizando lo escrito anteriormente, la ciudad de Cuenca ha pasado por varias administraciones, cada una con una perspectiva diferente de ver al turismo como una herramienta de desarrollo económico para la ciudad. Puesto que sin tener definida una visión clara de la gestión turística, la ciudad se ha visto afectada, evidenciando que no cuenta con una marca diferenciadora; es decir, el objetivo para turistas extranjeros no se enfoca en la ciudad de Cuenca sino más bien la han tomado como una visita complementaria. A esto se le suma que no cuenta con un aeropuerto internacional, imposibilitando así la entrada directa de turistas extranjeros, creando un problema bastante serio puesto que una vez más se ve afectada por la falta de demanda turística.

1.1.3 Clasificación de destinos turísticos.

Para esta clasificación se tomará en cuenta aspectos y definiciones de algunos autores que a continuación se detallan.

“Los destinos pueden ser de cualquier escala, desde un país entero (por ejemplo, Australia), una región (como 'Costas') o isla (por ejemplo, Bali), a un pueblo, ciudad o un centro autónomo (por ejemplo, Centre Parck o Disneyland)”. (OMT, 2007)

Estas características son relativas dependiendo del tipo de destino turístico que son territorios homogéneos como unidades territoriales básicas. Los destinos pueden abarcar una o varias naciones; una o varias regiones o estados que se clasifican en:

Internacionales: el destino se encuentra fuera del lugar de origen que puede ser un continente, una región o un país.

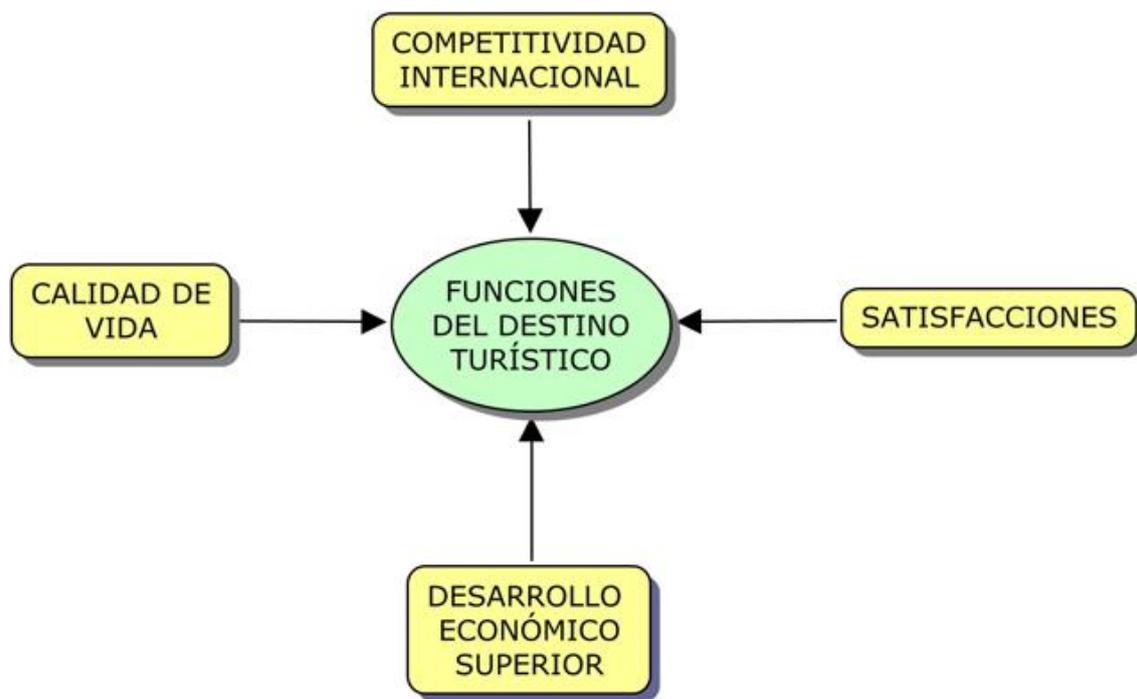
Nacionales: Son mercados dentro de un mismo país, puede ser una zona, parte de una región, o de varias regiones con características similares.

Regionales: pueden ser uno o más países con características similares.

1.1.4 Funciones del destino turístico.

Valls, considera que los destinos turísticos deben influir en mejorar la calidad de vida de los habitantes, buscar el desarrollo económico, generar competitividad internacional y por tanto la satisfacción de los visitantes así también como la de los pobladores. Para lograr estas funciones se debe diseñar un destino que responda las necesidades de los visitantes y habitantes locales.

Figura 1 *Funciones del Destino Turístico*



Fuente: Francesc Valls, *Gestión de destinos turísticos*, Ed. Gestión, 2000.

Se debe mencionar que las funciones del destino tiene que considerar de manera primordial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes anfitriones, mediante el desarrollo económico, propiciando escenarios favorables para la población, estos de nivel económico y ambiental, la participación de la población en la comercialización y prestación de los servicios permite que existe una integración y genere sentimiento de pertenencia y pertinencia que se manifiesta y exterioriza siendo percibido por el consumidor, estas percepciones y experiencias determinarán el grado de satisfacción del turista o visitante. Estos elementos funcionales permitirán lograr competitividad a nivel internacional y se muestran como una carta de presentación del destino.

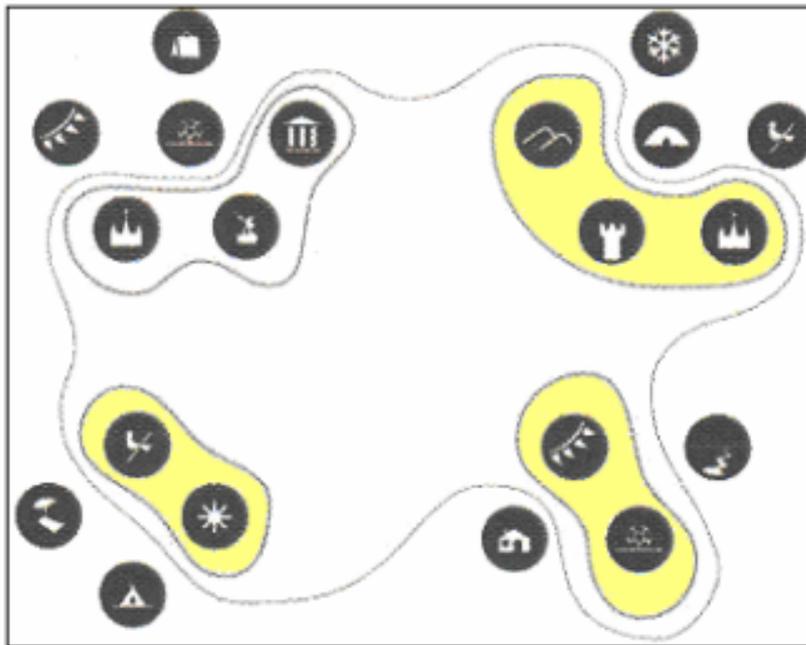
Algunos aspectos como el respeto de uso de espacios para vivir, para interrelacionarse, espacios de producción y prestación de servicios que deben ser debidamente planificados desde la visión estratégica que se quiera incorporar al destino con el fin de no generar malestar entre habitantes locales y turistas, estos aspectos permiten mejorar la calidad de vida de los habitantes. Un destino debe tener la función de atraer calidad de visitaste o turistas, el destino debe incorporar dentro de su visión la

conversión para ser atractivo para capitales de inversión que le permitan ser vanguardistas y en tecnologías y que le permitan posesionarse como un referente a nivel mundial y que garantice las condiciones para ser centro de acontecimientos mundiales.

1.1.5 Componentes del destino turístico.

Los destinos turísticos se componen de productos turísticos que no son más que la suma de atractivos existentes en un territorio determinado.

Figura 2 *Componentes del destino turístico.*



Fuente: Francesc Valls, Gestión de destinos turísticos, Ed. Gestión, 2000.

Los atractivos turísticos desencadenan el proceso turístico, los atractivos pueden ser naturales o culturales que cuenten con una infraestructura con capacidad de satisfacer las necesidades de los turistas.

Estos atractivos a su vez de manera agrupada se convierten en productos turísticos, que generan una amalgama de componentes, con el fin de generar beneficios a los consumidores, los productos turísticos están estrechamente ligados a la oferta que constituyen en buena parte la motivación del potencial turista o visitante.

1.1.6 Estructura del destino.

Para realizar este punto se tomarán referencias de autores que permitirán esclarecer aspectos importantes de la estructura de un destino.

“La estructura de un destino se fundamenta en los productos turísticos consistentes, con personalidad, homogéneos (...) que se complementan entre sí, de modo que el turista perciba una oferta global excelente. (...) una cartera de productos perfectamente estructurada...” (Valls, 2004)

La planificación territorial es un factor clave para determinar la estructura de un destino que por naturaleza está concebido por los atractivos y los productos que deben estar diseñados bajo preceptos de innovación que supla y supere las expectativas de los potenciales turistas y visitantes.

Para que la estructura de una destinación sea competitiva cuenta con los siguientes elementos que según Valls, podemos mencionar:

- “Gran segmentación y profesionalidad dado el nuevo paradigma de un turista cada vez más informado y más profesionalizado.
- Gran nivel tecnológico en las acciones promocionales y operacionales
- Seguridad
- Situaciones sociopolíticas de interés general
- Fortaleza cualitativa de los atractivos desarrollados y continuos puesta en valor de recursos
- Aumento de las competencias a nivel regional y local en detrimento de la centralidad
- Aumento de la cooperación entre el sector público y privado” (Valls, 2004).

Para poner en marcha un destino turístico es necesario conocer el grado de importancia de la actividad turística para el desarrollo local, diagnosticando los beneficios sociales, culturales y económicos que permitan dinamizar dicha actividad. Para ello es necesaria la creación de un organismo específico que se encargue de la gestión para el desarrollo, partiendo de una auto evaluación que conlleve a conocer las oportunidades, y fortalezas de los recursos naturales, culturales, financieros y humanos con los que se cuenta. Así también dentro de esa gestión se debe crear entes gestores

con competencias específicas que no dilaten procesos, ya sean público o privados con un grado de participación a nivel local, todo esto fundamentado y orientado al cumplimiento de la planificación turística.

La gestión de destinos turísticos es se convierte en un accionar complejo debido a la disparidad de actores y gestores involucrados (Soutler, E., & Leisen, B., 1999), siendo una de las principales adversidades los conflictos y variedad de intereses de cada gestor que de manera frecuente anteponen el interés versus el beneficio propio, es obligación del gestor público cumplir con el rol de coordinador y organizador de las actividades del sector turístico.

Dentro del territorio nacional, la ciudad de Cuenca ha sido reconocida sin lugar a dudas, la promoción lanzada ha generado que sea conocida por sus atractivos y por los factores intrínsecos que ésta contiene, convirtiéndose así en un destino nacional.

Cabe destacar que aun cuenta con algunas deficiencias, a pesar de ser un destino nacional no puede competir con la ciudad de Quito que es el referente de turistas extranjeros.

1.1.7 Entes de gestión.

Los entes de gestión en todo tipo administración son indispensables puesto que ayudan a la consecución de objetivos planteados por las mismas.

“Es una coalición de diversas organizaciones públicas y privadas, junto con otros actores, que busca el logro de objetivos comunes en favor del destino turístico.” (Swisscontact, 2014; OMT, 2007)

La mayor parte del éxito de dicha asociación radica en la coordinación, trabajo asociativo, dejando a un lado los intereses particulares asumiendo objetivos comunes en los que se benefician todas las partes bajo una estrategia de coherencia teniendo como guía la planificación, así también los entes de gestión deben estar definidos por las necesidades, estos pueden ser públicos, privados, mixtos (público–privados), en ciertas instancias se puede contar con la colaboración de ONG’s que compartan experiencias e inclusive apoyo logístico y financiero.

1.1.8 Formatos y escalas para un ente de gestión.

El formato que pueden adoptar estos espacios de gestión dependerá del contexto del país y de las necesidades operativas de cada caso. Es ideal un formato que le permita

a la organización ejecutar las tareas que los actores le asignen, mientras genera ingresos para sostener la institución y sus actividades (autofinanciamiento). Algunas opciones incluyen:

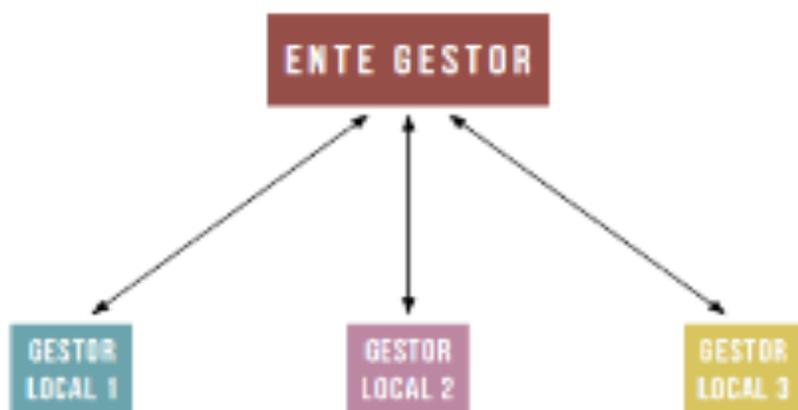
- “Oficina dentro de una institución pública.
- Alianza entre instituciones públicas, gestionada por cada uno de los socios.
- Alianza entre instituciones públicas, gestionada por una unidad de gestión.
- Instituciones públicas brindando servicios a empresas privadas.
- Alianza público-privada para ciertas funciones, generalmente bajo un modelo sin fines de lucro.
- Asociación o empresa creada únicamente por el sector privado, para ejecutar ciertas funciones.” (Swisscontact, 2014)

La OMT también plantea hasta tres escalas para estos espacios de gestión, los cuales describe así:

- “Autoridades u Organizaciones Nacionales de Turismo (NTA-NTO), responsables de la gestión y la promoción del turismo a nivel nacional.
- Entes gestores regionales, provinciales o estatales, responsables de la gestión y promoción del turismo en la región geográfica definida para tal propósito. Este ámbito no siempre coincide con los límites administrativos o de gobiernos locales, como distritos, estados o provincias.
- Entes gestores locales, responsables de la gestión y promoción del turismo en un área geográfica más pequeña, en una ciudad o pueblo”. (OMT, 2007)

Desde la perspectiva de gestión, es necesario la construcción de redes colaborativas de espacios de gestión a partir de los propios destinos, es decir que los destinos y los potenciales destinos sean más dinámicos, que incluyan organizaciones de gestión local, nacionales e internacionales, de manera que se conviertan en los brazos de la organización de un destino turístico que permitan el trabajo articulado y sinérgico:

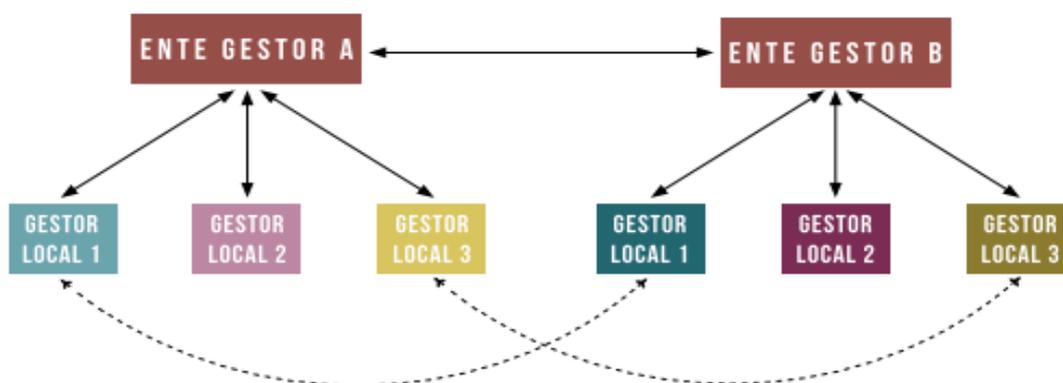
Figura 3 *Escala de entes gestores.*



Fuente: OMT: *A Practical Guide for Tourism Destination Management.* (2007)

La definición de interdestinos es el resultado de la articulación de trabajo asociativo que permita complementar actividades turísticas, mediante alianzas de promoción que permitan desarrollar productos turísticos. Las mencionadas alianzas deben ser bajo la concepción de colaboración y cooperación sectorial de agentes públicos y privados.

Figura 4 *Escala de entes gestores.*



Fuente: OMT: *A Practical Guide for Tourism Destination Management.* (2007)

También se requiere establecer una articulación interdestinos, que permita generar alianzas para la promoción y eventualmente para el desarrollo de productos en territorios más extensos.

Por ello, la OMT recomienda a los planificadores y gestores de destinos considerar los modelos con cierta experticia (OMT, 2007).

1.1.9 Legislación y administraciones públicas.

El desarrollo de los pueblos y sus actividades se rigen y fundamentan en el orden de la ley, que manda o prohíbe algo en relación con la justicia, cuyo desacato tiene una sanción; además regula el comportamiento de los individuos dentro de un territorio. En consecuencia, los estados y sus gobiernos se rigen a lo que la ley estipula para la toma de decisiones.

Las administraciones públicas constituyen la personificación general de todos los poderes del estado, entendiéndose así que se extiende el nivel de responsabilidad, a fin de conseguir un mismo objetivo. En términos generales la administración pública es la representación integrada de un servicio público de acuerdo a la organización de un gobierno.

La descentralización en Latinoamérica es un nuevo modelo que integra nuevos desafíos que en principio debe contribuir para superar las limitaciones. La tendencia descentralizadora y de reforzamiento municipal que se viene produciendo en los países de Latinoamérica contribuye a (Organización Mundial del Turismo, 1999)“superar las limitaciones institucionales y facilita la consecución de una mayor libertad de gestión y autonomía desde el ámbito local”, los modelos de gestión deben profundizar su fortalecimiento institucional con el fin de superar adversidades entre organizaciones que buscan cumplir objetivos similares.

Según Amparo Sancho, la intervención pública en el mercado turístico se justifica por la existencia de los denominados fallos de mercado que son:

1. “Existencia de bienes públicos
2. Existencia de estructuras de mercado imperfectamente competitivas, y
3. Externalidades” (Sancho, 1998).

Entendiendo así que las administración pública puede definirse como el contacto directo entre la ciudadanía y el poder gubernamental, que tiene dentro de sus funciones la provisión y administración de recursos y bienes que en materia turística se entiende como infraestructura, que es necesaria para el desarrollo de destinos turísticos. La administración correcta de éstos contribuyen a la mejora de espacios físicos

(accesibilidad, seguridad, servicios básicos, salubridad, etc). Además desde un punto de vista económico la administración pública debe concentrar esfuerzos para garantizar las condiciones propicias para la competencia, es decir igualdad en la competencia por los recursos.

Por otra parte los denominados bienes públicos pueden beneficiar o no de manera directa a diferentes sectores de la economía por ello es importante el análisis de los costes sociales de la actividad, que provoca beneficio o pérdida de bienestar sobre otro agente (Sancho, 1998).

Entendiendo así la importancia de la administración pública nacional y local en el sector turístico como una herramienta de gestión que utiliza instrumentos que están dentro de su alcance para brindar soluciones y aportar al desarrollo.

En la Constitución de la República del Ecuador 2008 en su Art. 227 determina que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011)

Siendo Ecuador un Estado libre, dentro de su constitución ha abierto la posibilidad de integrarse a organismos internacionales, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que constituyen un organismo de integración para el desarrollo económico y social de la región. Dicha organización mantiene principios en común con la Constitución del Ecuador que son: mejorar la calidad de vida y trabajar en sinergia para suplir las necesidades de la población.

A nivel global, donde el turismo es prioritario, los gobiernos han puesto en marcha modelos administrativos públicos de gestión para el desarrollo del turismo, basados a partir de sus objetivos de planificación territorial y necesidades. Es así como surgen tendencias en la administración pública del turismo.

“La administración turística es un órgano de la Administración generalmente extendido a todos los países turísticos, aunque se manifiesten según diferentes modelos...” los modelos de administración convergen según el gobierno, su modelo administrativo y sus necesidades, considerando que existen países que no cuentan con organismos encargados para la actividad turística, mientras que otros han creado

diferentes entes con figuras jurídicas que más se adapten a suplir sus necesidades. (Izard, 2010)

La administración pública se ve presionada por diferentes intereses económicos, siendo el turismo una actividad dinamizadora de la economía, debe contar con una política turística que respalde y garantice la sostenibilidad de los recursos y bienes públicos así como también de las condiciones adecuadas en el mercado.

1.1.10 Política turística.

“No es más que una especialización o micro política que la administración pública usa para establecer una serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de las actividades turísticas” (Izard, Gestion Publica del Turismo, 2010).

Las políticas de las administraciones pueden ser nacionales, locales que deben estar orientadas a generar bienestar entre los habitantes, en materia turística las intervenciones en las políticas públicas deben estar próximas al bien ciudadano, empresario y del visitante o turista, considerando de manera primordial la regulación, control, incentivos y seguridad local. Algunas de las líneas directrices de toda política turística:

“Hay que determinar unos objetivos concretos que permitan avanzar en dos líneas:

- A. Para atraer los segmentos de turistas que mejor convenga al destino,
- B. Para garantizar que su estancia les resulte satisfactoria.”. (Izard, 2010)

Según Amparo Sancho “la política turística debe verse como un eslabón más de la cadena que conduce a un mayor bienestar... complementando la actuación de los agentes privados que intervienen en el mercado turístico”(Sancho, 1998).

Generalmente los objetivos genéricos para los entes de administración pública se basan exclusivamente en la promoción, que ésta sea atractiva para comercializar los destinos y que generen impuestos que contribuyan a la renta. Sin considerar que uno de los principales objetivos de la administración pública debe enfocarse en la creación de políticas que colaboren en mantener y propiciar condiciones óptimas de competitividad y que fomenten el desarrollo en la innovación del turismo, resumiendo su fin en la satisfacción del turista o visitante por medio de una experiencia turística integral.

De la administración encargada de la gestión pública del turismo se derivan diferentes figuras jurídicas, siendo una de ellas un ministerio (parte importante dentro del Gobierno) que tiene injerencia en todos los temas relacionados con turismo. La siguiente forma de Administración turística, forma parte del ministerio pero no tiene mayor poder dentro del mismo pues dependen de las decisiones que el ministerio tome, estas administraciones son las secretarías generales que están relacionadas en ámbitos como el control y el fomento o la planificación turística.

Y por último y no menos importante hay una figura organizativa que recibe el nombre de fundación, dirección, jefatura, creados por los gobiernos con la finalidad de actuar de una manera rápida y ágil, y la participación de capital privado para su financiación.

1.1.11 Corrientes y tendencias en política turística.

La complejidad o simpleza de las administraciones públicas están determinadas por la transversalidad de sus características, y su funcionalidad. Considerando que existen diferentes factores que influyen y permiten ampliar o limitar la gestión pública; factores financieros, humanos y técnicos son condicionantes de la capacidad administrativa de los modelos de actuación que, "...en materia turística en dos ámbitos 1) la puesta en marcha de la actividad turística, 2) la gestión de turismo." (Izard, 2010)

La estructura para adoptar un modelo de gestión que permita desarrollar un destino turístico es necesario analizar componentes reales como territorio del destino, actores del destino, organización de gestión de destino y el plan estratégico.

Actualmente en la ciudad de Cuenca la institución rectora en materia turística es la "Fundación Municipal Turismo para Cuenca" la que desde el 2005 tiene dentro de sus objetivos buscar el desarrollo integral del sector turístico, promoción turística y la conservación y protección del patrimonio turístico natural, cultural, arqueológico y ambiental.

En el Art. 6 del Estatuto de la Fundación de Turismo se estipula también que le corresponde planificar de manera estratégica actividades que estén acordes a la planificación nacional, "...dentro de lo cual promocional al cantón Cuenca como un importante destino turístico dentro del país" (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005).

1.1.12 Administraciones Concurrentes.

Los cambios en la economía global han generado retrocesos en el ámbito turístico, la motivación de los turistas y ocistas para viajar se ha visto estancada y por consiguiente el sector turístico se ha visto afectado. Por otro lado el turismo siendo una actividad multidisciplinaria, de fácil adaptabilidad; se ha anclado en diferentes herramientas tecnológicas, poniendo en marcha innovadores canales de comercialización, promoción, generando nuevos productos y utilizando estrategias para afrontar dichas eventualidades. Dentro de un macro contexto el turismo ha evolucionado de manera acelerada, asumiendo y adaptándose a los cambios. Diferentes sucesos han despertado la creatividad e interés de organismos gubernamentales que han visto oportunidades en tiempos críticos; es así como surgen destinos turísticos creados y otros que se han convertido en destinos por sus características intrínsecas que le dan un valor diferenciador.

Los organismos supranacionales denominadas administraciones concurrentes son quienes influyen en las políticas y competencias de los estados, según Oriol estos modelos de administración permiten una evolución, “hacia modelos orientados a la cesión de competencias a la administración subsidiaria”. En conclusión se define a las administraciones concurrentes como organismos rectores a nivel regional que rigen y transfieren las competencias que permite regularizar, controlar y normar la actividad turística a los gobiernos estatales que se encuentran dentro de su jurisdicción (Izard, 2010).

En Ecuador el marco legal se encuentra alineado bajo los principios fundamentales de la Constitución que, en su Art. 3, de los deberes primordiales, incluye en el literal 5, “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

La administración de la actividad turística en Ecuador tiene una figura jurídica ministerial, que desde el 2002 cuenta con una legislación turística en la que se “...determina el marco legal que regirá para la promoción, el desarrollo y la regulación del sector turístico; las potestades del Estado y las obligaciones y derechos de los prestadores y de los usuarios” (Ley de Turismo del Ecuador, 2014).

Es decir en la actualidad Ecuador cuenta con una legislación turística y planificación que rige a nivel nacional, que articula el trabajo con los gobiernos seccionales, es decir con los gobiernos provinciales y gobiernos cantonales los mismos que pueden ser Gobiernos Autónomos Descentralizados; El Cootad regula, de conformidad con la Constitución, un Sistema Nacional de Competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y se abre la posibilidad cierta de que se transfieran competencias desde el Gobierno Nacional a los GAD pero de manera general.

A fin de fortalecer el sistema de descentralización de competencias, Ecuador brinda la oportunidad de desarrollo para los gobiernos locales y les permite administrar sus recursos y aprovechar sus potencialidades. El Consejo Nacional de Competencias entrega a los Gobiernos Autónomos Descentralizados las competencias en materia turística que están establecidas en el Art. 13 de la Gestión Cantonal, los mismos que se enfocan en, “Promover el desarrollo de la actividad turística cantonal... especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo conforme a la ley” (Consejo Nacional de Competencias, 2016).

En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los gobiernos autónomos descentralizados la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara a asumir sus roles.

Así también en el caso particular de Cuenca se suscribió en la ciudad de Quito, el 19 de Julio del 2001, el convenio de transferencia de competencias en materia turística, mismo que en marzo del 2016 mediante Registro Oficial No. 718 el Consejo Nacional de Competencias resuelve regular las facultades y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, respecto al desarrollo de la actividad turística en su circunscripción territorial.

Con lo expuesto, se puede fundamentar que actualmente la figura jurídica de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, en razón de su naturaleza, limita el accionar de sus competencias; considerando que el cantón Cuenca es un gobierno autónomo descentralizado, debe asumir las competencias en materia turística, que no sólo se enfoque en la promoción del denominado destino, sino empezar a generar cambios radicales, enfocando esfuerzos y recursos principalmente en planificación y trabajo asociativo que permita el desarrollo integral de la actividad turística; así también la imperiosa necesidad de crear ordenanzas municipales y políticas de desarrollo

turístico, es decir una normativa que le permita consolidar a Cuenca como un verdadero destino turístico nacional e internacional, esto mediante la regularización de la actividad turística y generación de políticas de incentivo, con una visión estratégica de participación público y privada.

1.1.13 Modelos de gestión.

Cada uno de los modelos de gestión están determinados y creados bajo consideraciones particulares de cada potencial destino, existen “modelos” que son referentes para la adaptación según sus necesidades y objetivos. Es decir algunos de los modelos teóricos convencionales influyen a nuevos destinos y potenciales destinos.

Claro está para poder desarrollar un modelo de gestión turístico es imprescindible partir desde la planificación territorial y turística.

Se puede citar dos modelos de gestión turística como referentes:

“Modelo francés: responde a un modelo centralizado con desconcentración de tareas.... Con diferentes niveles de administración.

Modelos Australiano: En este modelo prima “administración turística más flexible y descentralizada.” (Izard, 2010)

1.1.14 Modelo VICE (Visitors, Industry, Community and Environment.)

Identifica a un destino turístico como la interacción entre los visitantes, la industria que les da servicios, la comunidad que los acoge y el entorno que les da lugar, entendiendo este entorno en un sentido amplio que incluye el espacio construido y el entorno natural. También estudia los impactos del turismo en el medio ambiente, la economía y la comunidad, mantiene y mejora los recursos del destino para las necesidades actuales y futuras de los turistas y las comunidades que los albergan.

Según ese modelo, la función de los gestores de los destinos debe conseguir:

- Acoger, implica y dar satisfacción a los VISITANTES
- Dar rentabilidad y prosperidad a la INDUSTRIA
- Aportar beneficios a los anfitriones COMUNIDAD
- Valorar y proteger el ENTORNO (Izard, Gestión Pública del Turismo, 2010; OMT, 2007)

Figura 5 *Modelo VICE*



Fuente: A Practical Guide of Tourism Management Destination. 2007

1.1.15 Destination Management Organization.

Las DMO's son instituciones que permiten alcanzar los objetivos locales planteados en función de la gestión y promoción de destinos turísticos. Debido a que una DMO's (Destination Management Organization) según la OMT, facilita la comprensión de la dimensión social y económica del turismo en términos de demanda (llegadas nacionales e internacionales, características de sus visitas y consumo de bienes y servicios) y de oferta (características de las industrias locales involucradas en el turismo y detalles de su producción y el uso de mano de obra y capital), orientando así la política y la planificación del turismo, a la vez que proporciona una útil herramienta de gestión a las Administraciones Nacionales de Turismo para abogar por la causa del turismo. Por otra parte se podría decir que se juega el papel de lo que se conocían como "oficinas de turismo" manejadas por los gobiernos de los estados o por algunos municipios. Las DMO podrían ser organizaciones mixtas es decir de participación pública y privada. En términos generales las DMO tienen bajo su responsabilidad lo siguiente: conservar y mejorar los servicios turísticos de un destino, facilitar el acceso a los visitantes, preparar planes de ordenamiento territorial, mejorar equipamiento de

entretenimiento público, crear la imagen y branding del destino, coordinar de manera conjunta la promoción adecuada del destino.

De manera complementaria se concluye diciendo que el turismo es una actividad con una dinámica competitiva y compleja, siendo así, no existe un modelo o administración pública estándar que se pueda aplicar al turismo, debido a que los factores que definen a un lugar en un destino turístico son relativos a la realidad del potencial y patrimonio turístico así también sus características y valor intrínseco y extrínseco.

Una de las factores diferenciadores será el valor percibido en el destino que será determinado en buen parte por la experiencia vivida por el turista o visitante, es de suma importancia prestar atención a los componentes que influyen detrás de las experiencias, aquí radica la importancia de desarrollar productos turísticos con valor agregado, diferenciadores bajo lineamientos de innovación y calidad que permiten competir en mercados con ofertas similares.

Por lo tanto es necesario el trabajo mancomunado entre sectores público y privado que sirvan de apoyo y sumen componentes que trabajen de manera sinérgica de manera integrada como una unidad de negocio para el desarrollo del turismo que permita consolidar a un lugar en un destino turístico.

Desde el punto de vista de la gestión, hablamos aquí de una visión colectiva común y de fuertes alianzas, para poder diseñar estrategias multidisciplinarias e intersectoriales, en cuya implementación los actores asuman responsabilidades individuales o institucionales, pero de manera coordinada. Para tal efecto, y como hemos mencionado, el modelo de gestión público-privado para destinos turísticos propone la conformación del ente gestor. Con ello se busca lograr una gestión coordinada del destino turístico, liderada técnicamente en el marco de una estrategia coherente bajo los objetivos de desarrollo de planificación nacional.

Siendo clave la unificación de recursos humanos, financieros, técnicos, de criterios coherentes y desinteresados. De manera tradicional las DMO's han llevado a cabo típicamente actividades de la comercialización, su mandato está llegando a ser más amplio, líder estratégico en el desarrollo de destinos (OMT, 2007).

CAPÍTULO II

2.1 Diagnóstico Situacional de la actual Gestión Pública de Turismo para desarrollar a Cuenca como un destino Turístico.

2.1.1 Análisis de la situación actual de la gestión pública en materia turística en el cantón Cuenca.

En Ecuador la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, conformó niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional, con la finalidad de identificar de mejor manera las necesidades y brindar soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio nacional. Esta conformación no implicó eliminar las provincias, cantones o parroquias sino más bien agruparlas de manera estratégica con la finalidad de cumplir con objetivos de desarrollo de las políticas nacionales, dando la oportunidad de integración a diferentes sectores de la producción.

Ecuador actualmente se encuentra dividido geográficamente en regiones, que tras el proceso de organización territorial ha sido distribuido en 9 zonas de planificación, cada una está constituido por distritos y ésta a su vez por circuitos; desde este nivel se permite de manera más ágil la administración estratégica de las diferentes entidades del sector público, todas estas estrategias administrativas deben estar alineadas y enmarcadas a la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción. Entendiendo este reto como una forma de redistribución del poder y del ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las necesidades de realidades específicas y particulares (SENPLADES, 2012).

Figura 6 *División territorial por zonas de planificación.*



Fuente: SENPLADES. 2012

El proceso de descentralización ha tomado gran protagonismo en la organización administrativa del país, desde el año 2010 este proceso ha marcado un precedente, tanto así que en la transferencia de competencias turísticas, 76 de los 221 municipios han asumido esta responsabilidad.

En materia turística, el Ministerio de Turismo en su afán de impulsar una política integral de desarrollo económico para el país, ha fomentado la descentralización de su gestión mediante la transferencia de competencias, atribuciones y funciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados capaces de asumir dicha responsabilidad.

La descentralización turística es un reto para los gobiernos seccionales que gestionado de manera adecuada es una oportunidad de desarrollo local; con la reforma realizada en el 2016 por el Consejo Nacional de Competencias, se ratifica la transferencia de competencias, funciones y atribuciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados con respecto al desarrollo de las actividades turísticas, cabe indicar que al hablar de competencias el gobierno central es corresponsable de transferir recursos financieros y capacitación, contrario a la transferencia de funciones y atribuciones en las que el gobierno central no es responsable de transferir recursos

económicos. Actualmente el Consejo Nacional de Competencias ha transferido a los GAD's las funciones de planificación, regulación, control y gestión turística.

En la actualidad el Municipio del Cantón Cuenca es un Gobierno Autónomo Descentralizado al que le han sido asignado diferentes competencias por efectos de descentralización, al sur del Ecuador se encuentra la provincia del Azuay, cuya cabecera cantonal es Cuenca, la SENPLADES ha ubicado a la provincia en la zona 6.

La situación actual de la gestión pública en materia turística en el cantón Cuenca es compleja, es necesario mencionar como antecedente que el GAD's asumió las competencias en materia turística mediante un convenio de transferencia en el año 2001, mencionado convenio tuvo como objetivo trasladar desde el Ministerio de Turismo MINTUR, al GAD de Cuenca "las atribuciones de planificar, fomentar, incentivar y facilitar las organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística cantonal y de los establecimientos que prestan servicios en actividades turísticas" (Convenio de Transerencia de Competencias, 2001) dicha responsabilidad fue asumida por el GAD de Cuenca y por los Órganos que se dispusieron mediante ordenanza.

Dentro de las atribuciones y funciones que se transfirió en el Convenio, el GAD de Cuenca asumió:

- Expedir ordenanzas y resoluciones de carácter local que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, así también la promoción turística del cantón;
- La emisión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF) de los establecimientos turísticos que se encuentren dentro de su jurisdicción;
- La regulación de horarios de funcionamiento de establecimientos turísticos;
- El control y vigilancia de la calidad de la actividad turística;
- Dictar sanciones, actualización de catastros;
- La protección y supervisión de patrimonio cultural, ambiental y turística y;
- Fijar o crear tasas con el fin de fortalecer la actividad turística.

Para dar cumplimiento a mencionado convenio se crea mediante ordenanza del 29 de Octubre del 2001 promulgada por el Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca, cuya

competencia era la formulación de políticas y normas, la planificación, el control de los establecimientos, el financiamiento y operación de la actividad turística cantonal, enmarcadas en las políticas nacionales y locales emitidas y sobre la base del Convenio de Transferencia de Competencias entre el Ministerio de Turismo y la Municipalidad de Cuenca. (GAD Cuenca, 2001)

Dentro de mencionada ordenanza se establecieron los siguientes fines que debía cumplir el Consejo Cantonal de Turismo:

- a) “Formular el Plan Estratégico Participativo de Turismo local...
- b) Promoción turística del cantón...
- c) Proteger y supervisar el patrimonio turístico...
- d) Consolidar al Cantón Cuenca como un destino turístico, en el ámbito nacional e internacional.
- e) Estimular la actividad turística a nivel local y regional en el marco de las políticas de desarrollo integral del cantón
- f) Impulsar la coordinación pública, privada y comunitaria orientada al diseño, ejecución y seguimiento de planes turísticos integrales;
- g) Fomenta la participación ciudadana tendiente a generar conciencia ara fomento y promoción de la actividad turística...
- h) Solicitar y asesorar al I. Concejo Cantonal en funciones de:
 - Crear o fijar... tasas o tributos tendientes a fortalecer la actividad turística.
 - Establecer la tasa por concepto de otorgamiento de la LUAF...
- i) Solicitar y asesorar a la Municipalidad de Cuenca en las funciones de:
 - Crear mecanismos que garanticen la seguridad de los turistas y el respeto de sus derechos como consumidores... en concordancia con la ley.
 - Propiciar programas de señalización turística...
 - Planificar el desarrollo turístico cantonal... en el marco del Plan de Desarrollo Integral Cantonal.”
 - Implementar el sistema de Información Turística de Cuenca” (GAD Cuenca, 2001).

De los fines mencionados en esta ordenanza se desataca el cumplimiento de la implementación del sistema de información turística (actual iTur) que hasta la

actualidad se encuentra en funcionamiento, así también el otorgamiento de la LUAF, la promoción turística, la formulación de un plan estratégico de turismo.

Al Concejo Cantonal de Turismo también se le asignaron las siguientes potestades:

- a) “La creación del Fondo de Desarrollo Turístico de Cuenca, mediante aportes locales, nacionales internacionales, público y privados.
- b) Optimizar los recursos interinstitucionales humanos, materiales y económicos...
- c) Capacitar permanente los recursos humanos a fin de garantizar los servicios de la actividad turística.
- d) Conceder y renovar la LUAF...
- e) Conferir licencias para operadores de turismo...
- f) Regular horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos ene l cantón Cuenca.
- g) Controlar y vigilar las actividades turísticas que han obtenido la LUAF.
- h) Sancionar a establecimientos turísticos que incumplan con las disposiciones legales...
- i) Actualizar catastros e inventarios turísticos.
- j) Destinar los recursos obtenidos de la tasa obtenidos por la recaudación de la LUAF, al cumplimiento de desarrollo de turismo local.
- k) Coordinar con otros municipios la planificación y desarrollo de productos y proyectos turísticos supracantoniales;
- l) Participar en el Sistema Integrado de Información Turística y crear centros de información Turística...
- m) Participar en la elaboración de estadísticas de turismo nacional y local.” (GAD Cuenca, 2001)

Algunas de las potestades citadas, actualmente se encuentran ejecutadas por dependencias municipales, en la ejecución de control a establecimientos prestadores de servicios turísticos la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales y Control Urbano reúnen esfuerzos y trabajan de manera coordinada con el MINTUR y la Intendencia de Policía entre otras instituciones, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, otra de las acciones es la emisión de sanciones de acuerdo a su jurisdicción. Es necesario hacer hincapié que no existe una dependencia del GAD que coordine acciones de regulación y control emitiendo criterios técnicos en turismo, no obstante, actualmente la Fundación Municipal Turismo para Cuenca sirve de apoyo en operativos

a establecimientos turísticos con el fin de colaborar a regular la problemática de crecimiento informal de prestadores de servicios turísticos.

No obstante el 11 de abril del 2005 mediante disposición transitoria se “deroga la Ordenanza que regulaba el Concejo de Turismo del cantón Cuenca.” (GAD Cuenca, 2005)

En virtud de ello la Municipalidad de Cuenca, en el año 2005 crea la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, quien se constituye como una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro con personalidad jurídica propia, que puede percibir y administrar subvenciones presupuestarias del sector público; estableciendo que su principal ámbito territorial de actuación es el cantón Cuenca, sin embargo a fin de cumplir sus objetivos podrá crear o establecer oficinas en otro lugar del territorio nacional.

Como se expone en el Estatuto de la FMTPC en su Art. 6 “El objetivo, es el desarrollo integral del sector turístico, promoción turística y la conservación y protección del patrimonio turístico natural y cultural dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca, para lo cual planificará estratégicamente las diferentes actividades turísticas y estimulará las mismas a escala cantonal o regional, bajo conceptos de seguridad del turista y garantías del consumidor, planificación que debe ser concordante con la planificación nacional, dentro de lo cual, promociona al cantón Cuenca como un importante destino turístico dentro del país, manteniendo información turística permanente y actualizada sobre recursos y productos turísticos, incluido el turismo artesanal, a fin de enseñar dichos productos, activar los recursos disponibles y sobre todo crear una conciencia colectiva sobre la importancia de la práctica turística, el respeto a la naturaleza y la cultura de cada pueblo.” (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005)

El actual ente gestor público municipal de la actividad turística en el cantón Cuenca tiene limitaciones para su actuación que radica desde su conformación, considerando que su campo y radio de acción son amplios y complejos no se puede desarrollar pese a que tiene claramente establecido sus objetivos, existen ambigüedades que se manifiestan en su objetivo de desarrollo integral del sector turístico, debido que para conseguir el desarrollo integral es necesario analizar diferentes aspectos como, ordenamiento, planificación turística y territorial, regulación, control y seguimientos,

capacitación, estudio de cadena de valor, investigación, profesionalización, desarrollo de productos, comercialización, mercadeo, desarrollo de marca, por citar algunos.

La FMTPC tiene plena libertad para actuar, siempre que este ejercicio sea consecuente con las finalidades y objetivos propuestos, para lo cual, con la posibilidad asociarse con otras entidades que pueden ser públicas o privadas, siempre que estas no sean parte de los miembros de la Fundación o formen parte de la Directiva.

En función de lo mencionado anteriormente la FMTPC ha logrado muy buenos resultados que han conseguido tras una destacada gestión en promoción en ferias internacionales, edición de material promocional entre otras gestiones, pese a sus limitaciones financieras. Además es necesario destacar que por su trayectoria ha logrado conseguir aliados estratégicos públicos que persiguen objetivos similares como la Prefectura del Guayas, Universidades, GAD's Municipales, entre otros, además de la participación y colaboración del sector privado que han reunido esfuerzos para lograr temas de promoción y capacitación mediante cooperación internacional como parte de gestión para el desarrollo del sector turístico.

Para la supervisión y vigila del cumplimiento de los objetivos institucionales la FMTPC se encuentra gobernada por un Directorio, a su vez administrada por un Director Ejecutivo y fiscalizada por una Auditoria que se determina en la ley.

El órgano de administración superior de la FMTPC es el Directorio que se encuentra constituido por integrantes con voz y voto, con excepción del presidente quien tiene voto directo en caso de empate.

El Directorio es el órgano de administración de la Fundación y se encuentra constituido por los siguientes integrantes con derecho a voz y voto, con excepción del Presidente quien tendrá voto diariamente en caso de empate:

- El Alcalde de Cuenca que lo presidirá;
- El Concejal Presidente de la Comisión de Turismo, que será Vicepresidente del Directorio;
- El Concejal Presidente de la Comisión de Finanzas;
- El Concejal Presidente de la comisión de Cultura;
- Un delegado del Ministerio de Turismo;

- El Presidente de la Cámara de Turismo o su delegado;
- El Presidente de la Bolsa Internacional de Turismo o su delegado;
- Un delegado de las Universidades que impartan carreras de turismo;
- Dos delegados de los Gremios Turísticos legalmente constituidos y serán elegidos entre sus miembros; y
- Un delegado de los Gremios Artesanales legalmente constituidos.

En este contexto se debe mencionar que es necesario realizar una actualización ya que se mencionan miembros de instituciones que ya no existen como el Presidente de la Bolsa Internacional de Turismo.

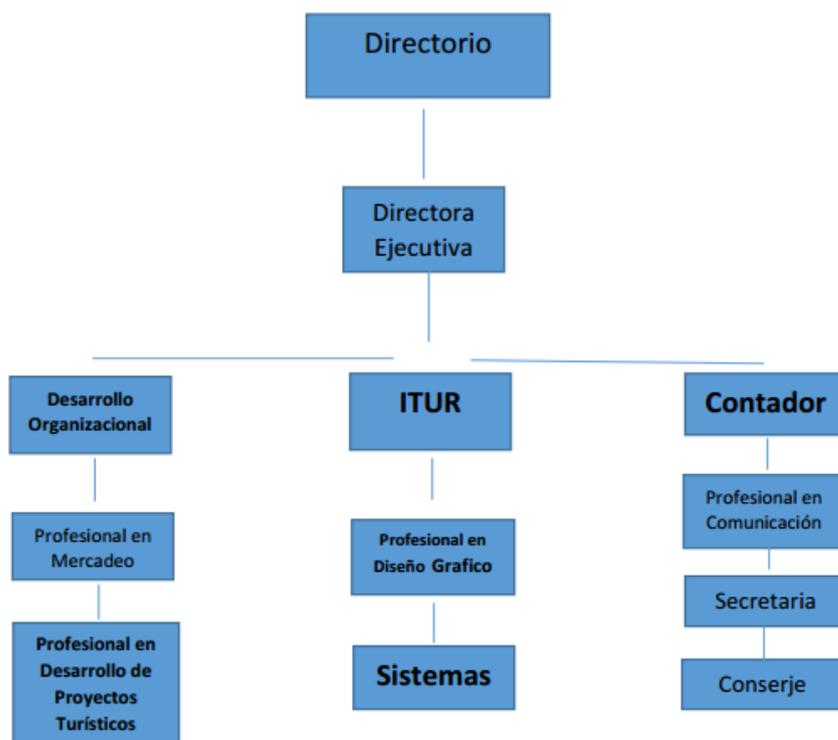
La FMTPC es una institución con autonomía administrativa pese a que recibe recursos financieros del GAD de Cuenca, el patrimonio de la Fundación está constituido por:

- Por el aporte inicial que lo efectúa la I. Municipalidad de Cuenca;
- Los aportes y contribuciones económicas que en lo posterior reciba;
- Las contribuciones o asignaciones que a cualquier título se obtengan de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, cuya fuente ética será debidamente evaluada;
- Legados bajo derecho de inventario;
- El cobro de las tasas que le corresponden de conformidad con la Ley y las Ordenanzas Municipales;
- Los frutos o ingresos producto de sus propias actividades;
- Los bienes en general sean muebles o inmuebles que se adquieran o que llegaren a ser parte de la Fundación, bajo cualquier título lícito; y,
- El aporte anual que lo efectuará la I. Municipalidad de Cuenca por un monto de por lo menos igual al que se llegare a establecer como referencial para el cobro anual de las tasas turísticas.

La FMTPC al ser la institución encargada de la promoción, revalorización del patrimonio natural y cultural y desarrollo integral del sector turístico del cantón

Cuenca, cuenta con profesionales para cada área de acción, a continuación se analizará la actual estructura organizacional funcional.

Figura 7. *Organigrama Funcional*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca 2016.

La institución como se conoció anteriormente cuenta con un directorio, en el segundo nivel se cuenta con la Dirección Ejecutiva quien se encarga principalmente de la administración de la FMTPC, luego se cuenta en el nivel tres el área de desarrollo organizacional, Información Turística y Contabilidad.

En el cuarto nivel se encuentran debajo de Desarrollo Organizacional “áreas” de mercadeo y proyectos, así también debajo de Información Turística se encuentran los “departamentos” de Diseño Gráfico y Sistemas, finalmente debajo Contabilidad se encuentran “departamento” de Comunicación, Secretaria y Conserjería. La actual estructura organizacional denota la inexistencia de funcionalidad de mandos operativos en relación a mandos medios, esto también muestra inexistente sinergia en procesos lo que confluye en la inoperancia y desconocimiento de inmediatos superiores.

2.1.2 Análisis de la Planificación Turística actual de cantón Cuenca.

A decir de la Psicóloga Tania Sarmiento, presidenta de la FMTPC, el cantón Cuenca es considerado como un destino nacional, ciertas características intrínsecas y particularidades que constituyen atractivos culturales y naturales, además de su posición geográfica privilegiada, su clima benévolo, la calidad de vida y el alto valor histórico de su ciudad han permitido la obtención de diferentes reconocimientos nacionales e internacionales como:

- Patrimonio Cultural de la Humanidad
- Reserva de Biosfera macizo del Cajas
- Paja toquilla patrimonio cultural de la humanidad
- Qhapac Ñan

La ciudad de Cuenca está considerada por la Organización de las Naciones Unidas desde el 2015 como una Ciudad Intermedia, a nivel nacional se ubica en tercer lugar entre las ciudades más importantes, es necesario considerar y analizar la infraestructura básica del Cantón que constituye a su vez la infraestructura turística con servicios básicos de calidad (agua potable, alcantarillado, etc,) así como también la fácil conectividad terrestre y la estructura instaurada.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) determina el uso del suelo del cantón Cuenca para la realización de actividades turísticas como:

- Excursionismo y contemplación
- Camping
- Pesca
- Recreo concentrado
- Caza
- Motocross
- Trial en moto o bicicleta
- Bicicleta de montaña y Down Hill
- Circulación campo a través con vehículos todo terreno
- Escalada
- Turismo comunitario
- Rafting o kayak

- BiciCross
- Hare Scramble
- Cross country en caballo-guion ruta improvisada
- Rapel
- Rally y 4x4
- Algunas actividades que no se encuentran en el PDOT pero que son promocionadas y a su vez comercializadas por operadoras turísticas son:
- Turismo cultural
- Aviturismo
- Ecoturismo
- Termalismo
- Turismo comunitario
- Turismo rural
- Turismo de salud

Para el siguiente análisis se tomará en cuenta el “PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO TURÍSTICO Y MERCADEO DEL DESTINO CUENCA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA” que ha sido elaborado por TurisConsulting a encargo de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, en él se detallan las estrategias con las actividades a realizarse, y que actualmente está en vigencia. Es importante mencionar que el plan estratégico fue realizado acorde a las necesidades del sector turístico en la ciudad por lo cual se analiza desde sus estrategias hasta de las actividades que tienen para promocionar a la ciudad de Cuenca.

En términos generales se puede fundamentar que la actividad turística dentro del cantón Cuenca cuenta con infraestructura equipada para recibir a turistas nacionales y extranjeros con una capacidad hotelera instaurada que según el catastro del 2016 son 242 prestadores de alojamiento con un total de 3953 habitaciones.

Figura 8. *Catastro de alojamiento.*

Año	2012	2013	2014	2015	2016
Alojamiento	130	139	166	221	242
Habitaciones	2758	2893	3043	3282	3953

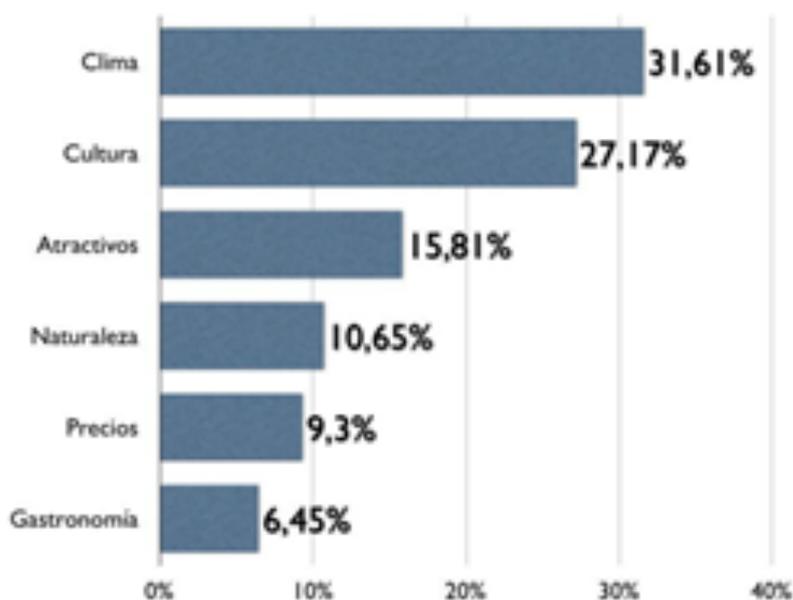
Tipo	2012	2013	2014	2015	2016
Hotel	24	24	28	25	23
Hostal	16	19	22	35	35
Hosteria	4	6	7	6	4
Pensión	4	4	5	9	10
Total	48	53	62	75	72

Fuente: Ministerio de Turismo del Ecuador 2016

Cuenca cuenta con una oferta hotelera que últimamente ha tenido un crecimiento, esta oferta se caracteriza por instalaciones hoteleras modernas pero en su mayoría hoteles familiares en casonas de corte republicano que se ofertan como hoteles boutique. Siendo de esta manera una forma más efectiva para que el turista escoja el lugar en donde quiera hospedarse.

El estudio de demanda y oferta turística en la ciudad de Cuenca, determina las razones por las que el turista elige el destino Cuenca, de estas se destacan: clima (31,61%), cultura (27,17%), atractivos (15,81%), naturaleza (10,65%), gastronomía (6,45%), es interesante conocer que una de las razones de visitación es el precio, ubicándose en quinta posición con un porcentaje de (9,3%) sobre la gastronomía. (GIER Grupo de Investigación en Economía Regional, 2016)

Figura 9 Razones para la elección del destino Cuenca



Fuente: Grupo de Investigación en Economía Regional. 2016.

Es necesario mencionar que la información recabada por el GIER se ha realizado a visitantes y turistas, así también se ha recabado información de los prestadores de servicios, especialmente alojamiento mediante encuestas en diferentes periodos a lo largo de los años 2015 y 2016. El resultado muestra que la cultura y los atractivos son una de las principales razones de visitación, es necesario hacer hincapié que la ciudad es reconocida por sus costumbres y tradiciones que han sido promocionadas a lo largo de diez años por medio de la FMTPC. Se debe aclarar en qué medida se considera a la cultura y naturaleza como un aspecto indiferente de atractivos ya que son analizados de manera independiente.

Cuenca cuenta con cerca de 112 atractivos turísticos que en su mayoría son de tipo histórico – etnográfico. De los cuales para este estudio se han tomado los de categoría III y IV del inventario del MINTUR.

Tabla 1 *Atractivos Categoría III*

Nombre del Atractivo	Categoría	Tipo	Subtipo	Sector	
Avenida Loja	Cultural	Histórico	Arquitectura Vernácula	Avenida Loja	
Barrio el Vado			Zonas Históricas	El Vado	
Museo de la Medicina Guillermo Aguilar Maldonado			Museos	El Barranco	
Museo del CIDAP	Natural		Museo Artesanal	El Barranco-Escalinatas	
Museo Taller del Sombrero			Museo Taller	Calle Larga-Mercado 10 de Agosto	
Museo Remigio Crespo Toral			Museo Histórico	Calle Larga-La Merced	
El Barranco Río Tomebamba			Arquitectura Civil	El Barranco	
Casa de la Mujer			Arquitectura Vernácula	San Francisco	
Gastronomía de Cuenca		Etnográfico o Realizaciones técnicas y científicas		Comidas y bebidas típicas	Cuenca
Mercado Diez de Agosto				Ferias y mercados	Calle Larga-El Vado
Turi				Arquitectura Vernácula Mirador natural	Turi
Plaza de las Flores				Ferias y mercados	Centro Histórico
Artesanías de Cuenca				Artesanías	Centro Histórico
Parroquia San Joaquín				Arquitectura Vernácula Comidas y bebidas típicas	San Joaquín
Cuenca Canopy (Parque de deportes extremos)				Obras técnicas	Bibín
Pase del niño viajero			Acontecimientos programados	Fiesta religiosa	Cuenca
Aguas termales de Baños			Aguas Subterráneas	Aguas termales	Baños
Río Tomebamba			Natural	Río	Riberas

Tabla 2 *Atractivos Categoría IV*

CATEGORÍA IV				
Nombre del Atractivo	Categoría	Tipo	Subtipo	Sector
Catedral de la Inmaculada Concepción (Nueva)	Cultural	Histórico	Arquitectura Religiosa	Centro Histórico
Catedral El Sagrario (Vieja)			Arquitectura Religiosa	Centro Histórico
Museo de las Conceptas			Museo Religioso	Centro Histórico
Museo de Arte Moderno			Museo	San Sebastián
Museo de las Culturas Aborígenes			Museo	Calle Larga- Todos Santos
Museo Pumapungo			Museo Etnográfico	Calle Larga y Huayna Cápac
Parque Arqueológico y Etnobotánico Pumapungo			Sitio Arqueológico	Calle Larga y Huayna Cápac
Parque de la Madre			Realizaciones técnicas y científicas	Parque Recreativo
Parque del Paraíso		Parque Recreativo		Hospital Regional
Parque Nacional Cajas		Sistema de Áreas Protegidas	Parque Nacional	El Cajas

Fuente: Ministerio de Turismo del Ecuador.

Con lo mencionado anteriormente Cuenca es una ciudad con potencial para desarrollar turismo cultural y de naturaleza. Esto se vincula con el estudio y realización del portafolio de productos turísticos presentado en el PLANDETUR 2020, que incluye al turismo cultural dentro de los productos turísticos que contiene circuitos específicos como: Fiestas populares, turismo religioso, turismo urbano, chamanismo, gastronomía, mercados y artesanías, patrimonios naturales y culturales, turismo arqueológico, científico académico, voluntario y educativo (CAVE) y haciendas históricas.

El PLANDETUR-2020, ha denominado al producto Cuenca, ciudad Patrimonio de la Humanidad, Naturaleza y cultura, de categoría “A” cuya línea de producto destaca el Turismo Cultural (PLANDETUR-2020, 2007).

Es necesario indicar que entre los atractivos turísticos de Cuenca se destacan: La Catedral de la Inmaculada Concepción, Plaza de las Flores, Catedral Vieja o Sagrario, también el Parque Nacional Cajas y los cantones aledaños como Gualaceo, Chordeleg y Sig Sig que conforman la oferta turística convencional y se han venido promocionando de manera intensa con la finalidad de posesionarlos en el mercado, estos productos turísticos identificados son:

- Cultural
- Naturaleza
- Salud
- Aventura
- Urbano

Tomando lo determinado en el Plan Estratégico y de mercadeo del cantón Cuenca, en su análisis ya toman a la ciudad de Cuenca como un destino establecido, a lo que se argumenta que a la ciudad le hace falta cambios empezando desde la administración local así como también en el momento de ejecutar las actividades.

Es necesario mencionar que la realización del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico y Mercadeo se dividió en cuatro etapas que son:

1. Evaluación del nivel de cumplimiento del Plan Estratégico de desarrollo turístico del destino Cuenca y su área de influencia 2011- 2014;
2. Diagnóstico de la realidad actual del producto turístico del Cantón Cuenca;
3. Políticas y lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del cantón Cuenca y su Área de Influencia 2016 – 2021 alineados a los ejes establecidos en el plan nacional de desarrollo y los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca;
4. Principios y propuestas que regulen la gestión del plan por parte de la Empresa Pública de Turismo, que reemplazará a la Fundación proponiendo medidas para

alcanzar este propósito y para el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del cantón Cuenca y su Área de Influencia 2016 – 2021.

Para la realización del análisis de este capítulo se han de considerar las dos últimas etapas, para conocer y analizar la problemática que actualmente presenta el cantón Cuenca, cabe mencionar que el equipo consultor tuvo la colaboración de diferentes actores del sector turístico que identificaron varios problemas que se resumieron en el escaso aprovechamiento del potencial turístico de Cuenca.

Figura 10 *Árbol de Problemas en el Sector Turístico del Cantón Cuenca*

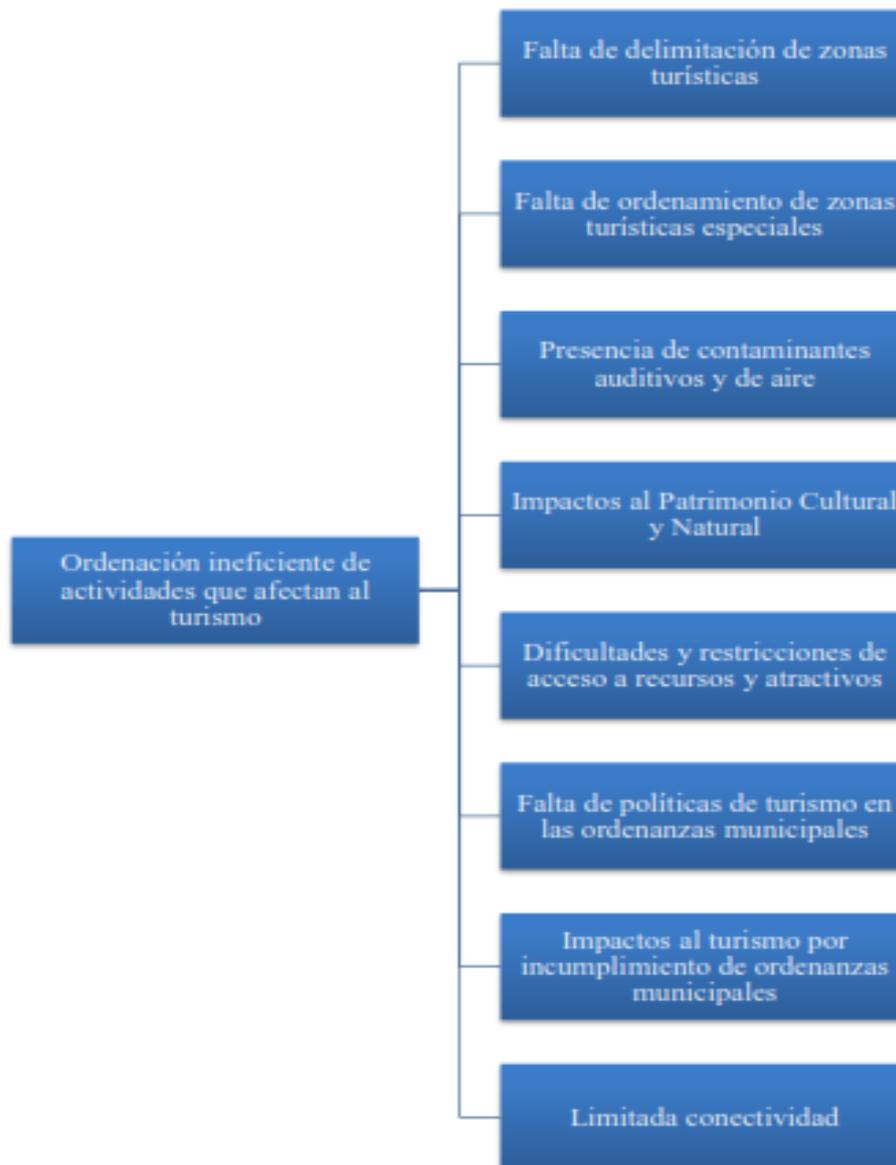


Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

El escaso aprovechamiento del potencial turístico de Cuenca es un problema que se encuentra sustentado en cinco causas principales:

1. Ordenación Ineficiente de actividades que afectan Problemática Territorio
2. Problemática Sector Privado
3. Problemática Sector Público
4. Problemática Destino Turístico
5. Problemática Marketing

Figura 11 *Árbol de Problemas en el área de Ordenación ineficiente de actividades que afectan al turismo*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

- **Falta de delimitación de zonas turísticas**

El cantón Cuenca no posee un documento base u ordenanza alguna que establezca delimitaciones de zonas y usos de espacios turísticos dentro del cantón, a pesar de que en el escenario futuro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón se ha incluido a la actividad de Turismo en el documento propuesta, la ausencia de esta delimitación a nivel base, implica consecuencias como la incompatibilidad de actividades en el espacio y tiempo, generando conflictos sociales, culturales y económicos.

- **Falta de ordenamiento de zonas turísticas especiales**

Cuenca no cuenta con un programa de ordenación de las zonas turísticas especiales; al contar con una gran concentración de atractivos, actividades, bienes y servicios turísticos en la zona urbana de la ciudad, la ciudad podría impulsar la actividad del turismo con bases técnicas de ordenación de zonas especiales.

- **Presencia de contaminantes auditivos y de aire**

La contaminación auditiva y ambiental disminuye la percepción de calidad del atractivo turístico, además de afectar directamente al conjunto de recursos turísticos que el cantón pretende impulsar, los atractivos mayormente afectados son los que se encuentran concentrados en el área urbana de la ciudad. Este factor puede deteriorar la calidad y gestión del destino a largo plazo si no se toma acciones que respalden o que solucionen estas problemáticas.

- **Impactos al Patrimonio Cultural y Natural**

El patrimonio cultural está constituido por espacios de representación de vida y cotidianeidad de la ciudad en el transcurso de la historia; se convierte en una memoria colectiva generando un sentido de pertenencia de sus habitantes. Al ser este patrimonio agredido no solo se modifica el paisaje urbano de la ciudad donde se asientan el mayor porcentaje de atractivos turísticos del cantón, también cambia la percepción y uso que la población tiene del mismo, afectando la apreciación de calidad de producto del visitante.

En su mayoría la agresión del patrimonio histórico cultural se ve reflejada entre otros aspectos con la presencia de grafitis de todo estilo y en los espacios naturales impactos visuales en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cajas.

- **Dificultades y restricciones de acceso a recursos y atractivos.**

La limitada flexibilidad en horarios de atención de los atractivos culturales como museos, centros artesanales e incluso en áreas naturales se convierten en una limitante para la operación diaria, tanto en operadoras locales como nacionales.

- **Falta de políticas de turismo en las ordenanzas municipales.**

En Cuenca no existen ordenanzas específicas para la regulación del turismo en la ciudad, no consta tampoco una ordenanza que regule de manera general a la actividad, lo que se constituye un problema importante debido a las características del destino.

- **Impactos al turismo por incumplimiento de ordenanzas municipales**

Cuenca posee un fuerte marco legal en patrimonio cultural y medio ambiente, la cual es un elemento que puede convertirse en una herramienta que trabaje en conjunto con la actividad turística, sin embargo el desconocimiento del sector y de la ciudadanía en dichas ordenanzas dificultan el óptimo aprovechamiento de estos elementos para incentivar el desarrollo del turismo en el cantón.

- **Limitada conectividad**

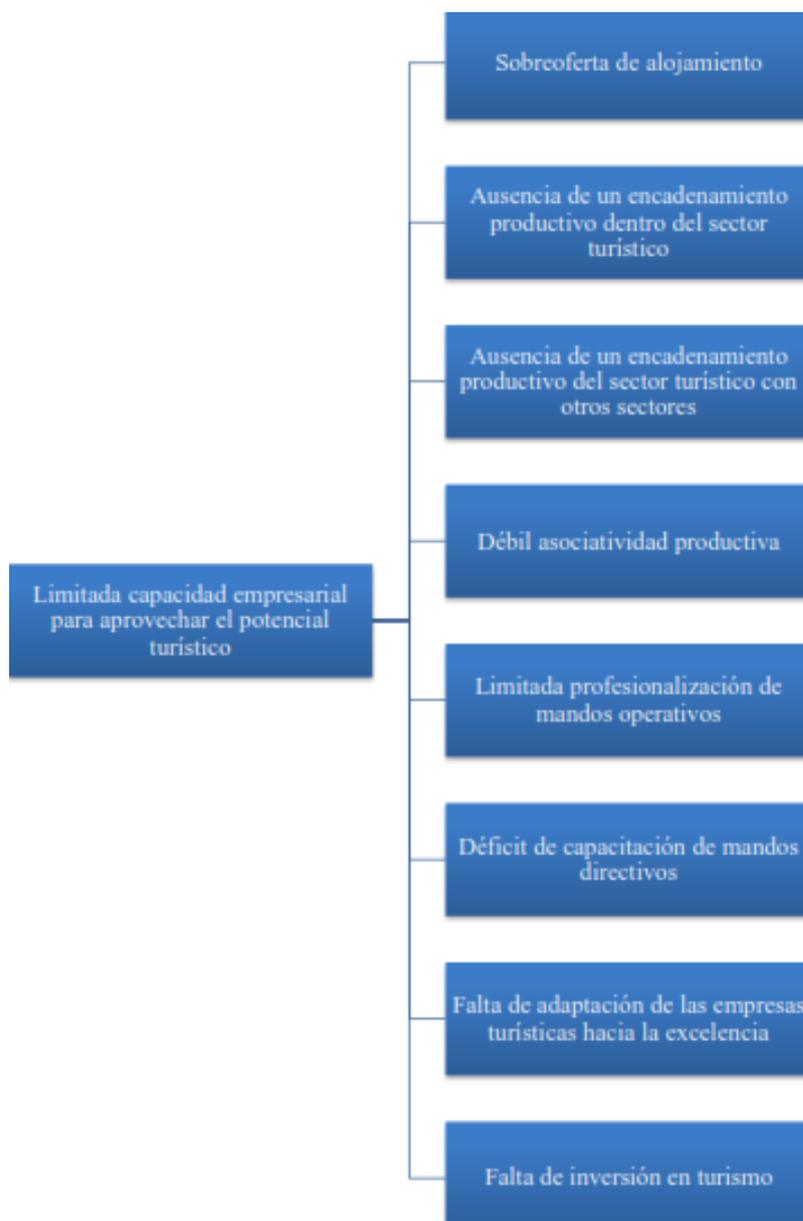
Por vía aérea, la reciente salida de operación de vuelos nacionales de Avianca en la ciudad de Cuenca, elevó los costos de pasajes aéreos desde y hacia la ciudad, encareciendo el destino para el turismo nacional. Esta problemática ejerce presión en la creación y desarrollo de producto para aumentar la pernoctación de los visitantes en el cantón Cuenca y de esta manera justificar la inversión en un viaje por vía aérea. (Touriconsulting, & FMTPC, 2016)

La inexistencia de una ordenanza que respalde la actividad turística en el cantón Cuenca es una de los principales problemas que no permite organizar, peor aún desarrollar el sector ni las actividades turísticas, al no contar con una ordenanza que delimite las zonas turísticas y el uso de suelo para desarrollar actividades turísticas genera el crecimiento desorganizado de actividades que conlleva a discrepancias que generan malestares sociales, culturales, económicos y ambientales.

La problemática se profundiza cuando se suman factores que atentan contra el patrimonio cultural, natural, con factores de contaminación audio visual; todo se resume a la inexistencia de ordenanzas que regulen y den solución a la problemática.

Aunque actualmente el turismo si está considerado dentro del PDOT cantonal es necesario prestar más énfasis y exigir políticas que den solución a las problemáticas de ordenación.

Figura 12 *Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico.*

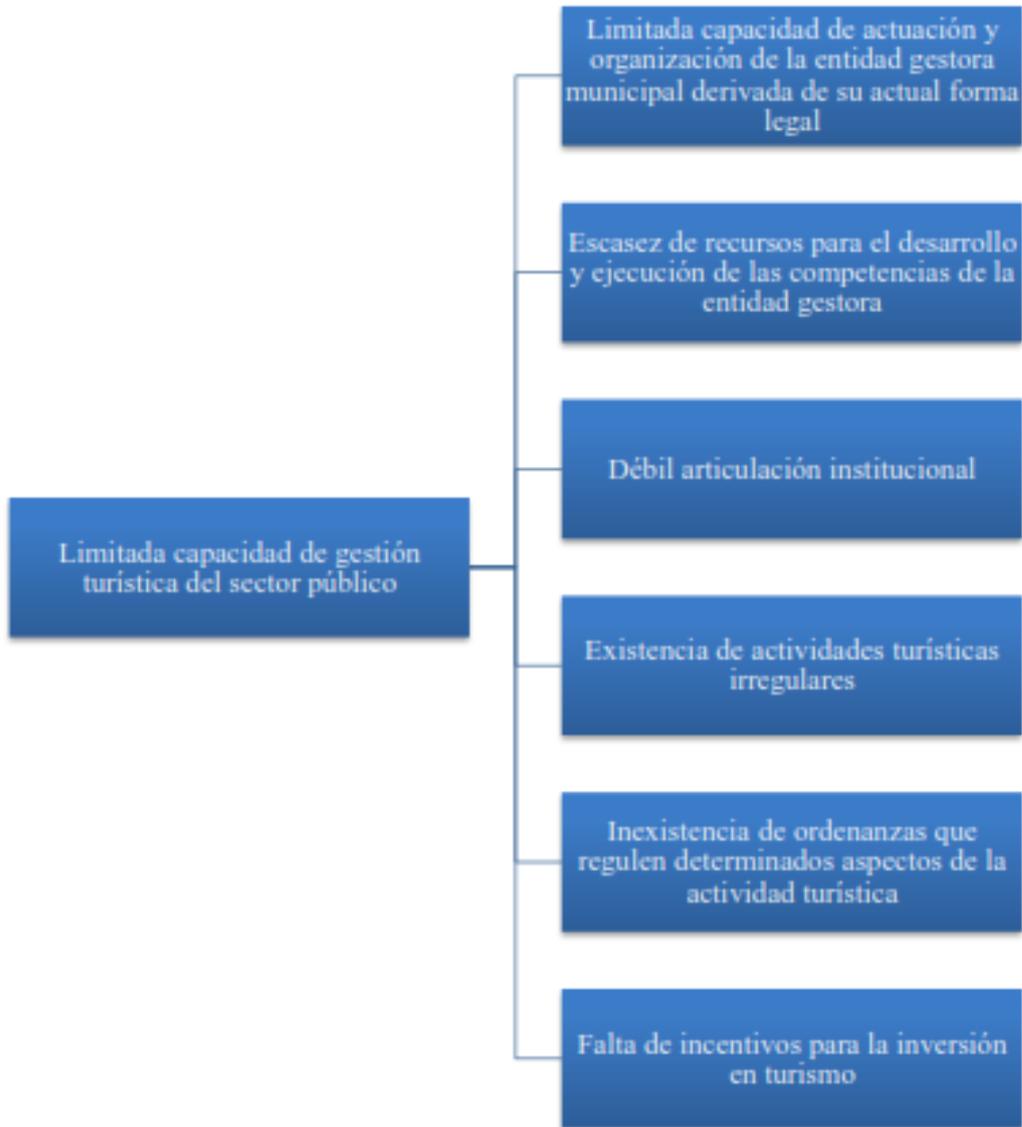


Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

La limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico se evidencia en el escaso trabajo asociativo, la poca profesionalización de mandos directivos, en esta figura es necesario ser autocrítico, el empirismo de empresas mayormente familiares no han permitido que la oferta se diversifique, sumado a ello la escasa innovación y reinversión, no se analiza la cadena de valor sino un juicio de valor segmentado. Es necesario hacer hincapié que Cuenca sigue comercializando una oferta

tradicional fundamentada en productos convencionales sobre todo culturales, para lograr ser competitivos es necesario seguir la dinámica y las tendencias globales.

Figura 13 *Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad de gestión del sector público.*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

- **Limitada capacidad de actuación y organización de la entidad gestora derivada de su actual forma legal**

Esto se debe a que la Fundación Municipal Turismo para Cuenca fue creada hace más de ocho años con un estatuto que limitaba sus acciones a la promoción turística del cantón, es por ello que es necesario que la forma legal de la fundación cambie a una Empresa Pública de Gestión de Destino que actúe como una DMO (Destination Management Organization) y tenga la posibilidad de generar sus propios recursos para solventar su operación.

- **Escasez de recursos para el desarrollo y ejecución de las competencias de la entidad gestora**

La Fundación de Turismo cuenta con limitados recursos económicos, los cuales en gran porcentaje se utilizan en gasto corriente, y promoción, a su vez que la figura legal actual le impide tener incidencia en la generación de productos para dinamizar la economía y crear una figura autosustentable para el beneficio de la industria en el cantón.

- **Débil articulación institucional**

Debido a la existencia de una polarización de los esfuerzos que en materia de turismo realizan diferentes instituciones públicas y privadas, que en muchos casos actúan de forma alejada, sin coordinación alguna y atendiendo sus objetivos políticos y coyunturales del momento, trae como consecuencia una duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos humanos y económicos.

- **Existencia de actividades turísticas irregulares**

La nueva tendencia a nivel mundial de la economía compartida se ha hecho presente en el territorio cantonal de Cuenca, es un conjunto de servicios que se promocionan a través de plataformas como Airbnb entre otras más, los que brindan sus servicios en el destino, de ahí que el sector hotelero, se ha visto afectado por estos nuevos servicios que operan sin obtener permisos de funcionamiento y tampoco pagar impuestos ni valores correspondientes obligatorios establecidos por las ordenanzas.

- **Inexistencia de ordenanzas que regulen determinados aspectos de la actividad turística**

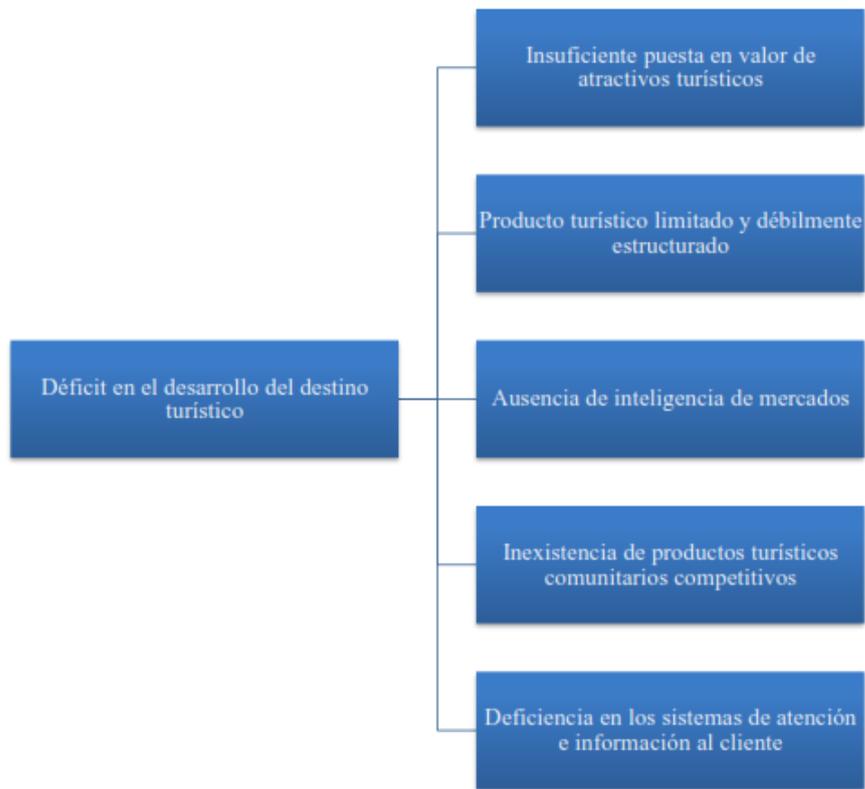
En los resultados de los talleres realizados y la investigación efectuada por el equipo consultor, se ha podido identificar que el GAD Municipal del cantón Cuenca no posee un marco legal que regule la actividad turística; los empresarios manifiestan su incomodidad al no contar con una ventanilla única de pagos de las tasas que corresponden al correcto funcionamiento de la actividad en el cantón. En algunos de los casos no cuentan con la correcta orientación e información dentro de la misma institución.

- **Falta de incentivos para la inversión en turismo**

Se ha detectado la falta de alicientes en el ámbito del sector turístico, para la inversión de nuevos emprendedores en la zona. No existen incentivos por parte del sector público para el cumplimiento de normas o iniciativas, además la dinámica empresarial se ha visto estancada por este factor; esta problemática detiene el fomento del turismo (Touriconsulting, & FMTPC, 2016).

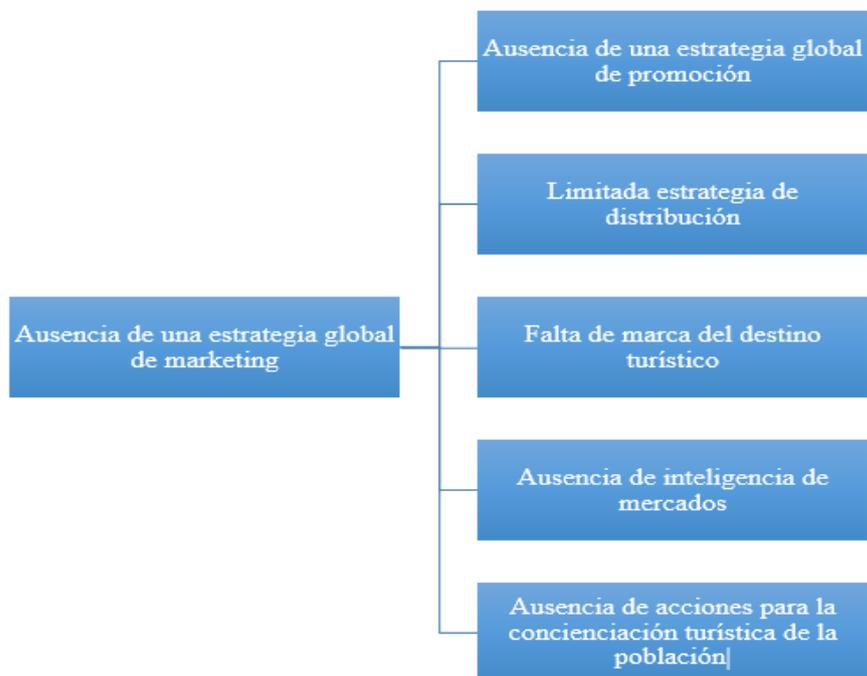
La limitada capacidad de gestión turística del sector público tiene algunas aristas a ser analizadas como las limitaciones económicas, la disparidad entre entes de gestión con objetivos similares, conflictos de intereses, la débil articulación interinstitucional, figuras jurídicas con poca actuación en el campo turístico, buena parte de la problemática podría responder a la inexistencia de una ordenanza y políticas públicas de turismo y a la inexistencia de un organismo gestor que asuma todas las competencias de planificación, regulación, control y gestión turística y que a su vez coordine trabajo asociativo y de cooperación con los demás entes, teniendo claro su rol, competencias funciones y atribuciones en cumplimiento a la ley.

Figura 14 *Árbol de Problemas en el área de Déficit en el desarrollo de destino turístico.*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

Figura 15 *Árbol de Problemas en el área de Limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico.*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

El Plan Estratégico de Desarrollo Turístico y de Mercadeo del cantón Cuenca vinculado al PDOT 2015 considera el eje estratégico 6 de gobernabilidad e interinstitucionalidad, mencionando que la FMTPC tiene como objetivo convertirse en empresa pública con capacidad de participación en la elaboración de políticas públicas y gobernabilidad para el cantón, este análisis dentro del Plan Estratégico debe ser profundizado ya que como se ha analizado gran parte de la problemática actual, parte del escaso ordenamiento y de un inexistente ente de gestión con capacidad de respuesta.

El Plan Estratégico de Desarrollo Turístico y Mercadeo 2016-2021 está conformado por 5 estrategias, 33 programas, 70 proyectos y 309 actividades que ascienden a un presupuesto total correspondiente a \$ 1'388.000,00; los cuales dependen el 75% como autogestión pública de la institución y el sobrante como asignación presupuestaria proveniente del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. (Touriconsulting, & FMTPC, 2016)

Por ello se plantearon líneas de acción directa por parte del equipo consultor de TouriConsulting para ser aplicadas con la colaboración participativa de todos los involucrados directa e indirectamente con la actividad turística; las mismas que se resumen a continuación:

Figura 16 *Líneas de acción para mejorar el aprovechamiento del potencial turístico del cantón Cuenca*



Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2016

De las líneas de acción mencionadas se profundizará en “mejorar la capacidad de gestión turística del sector público” porque es necesario la conformación de una institución que asuma las competencias y que sea un ente articulador entre el sector turístico público y privado.

Para ello en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico y de Mercadeo del cantón Cuenca se han determinado los siguientes programas y proyectos:

Tabla 3 *Estrategia 3 de Programas y Proyectos*

Estrategia 3: Mejorar la capacidad de gestión turística del sector público.
Programa: Transformación de la forma legal de la entidad gestora para mejorar su capacidad de actuación y organización.
Proyecto: Cambiar la forma legal de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca a la de Empresa Pública de Gestión del Destino Turístico Cuenca.
Proyecto: Implementación del mecanismo operativo de una Organización de Gestión de Destinos Turísticos OGD al interior de la estructura de la Empresa Pública de Gestión del Destino Turístico Cuenca.
Programa: Promoción del acceso recursos para el desarrollo y ejecución de las competencias de la entidad gestora
Proyecto: Establecer una tasa turística pagada por el visitante que contribuya al financiamiento de las actividades de la Empresa Pública e Gestión del Destino Turístico Cuenca.
Proyecto: Comercialización e intermediación de productos turísticos a través de la Organización de Gestión de Destinos.
Proyecto: Gestión comercial de espacios de uso turístico de propiedad de la Municipalidad de Cuenca.
Proyecto: Gestión de otras iniciativas para posibles ingresos para la empresa.
Programa: Fortalecimiento de la articulación institucional.
Proyecto: Establecer mecanismos de articulación interinstitucional con el sector público
Proyecto: Establecer mecanismos de articulación interdepartamental con las diferentes dependencias de la Municipalidad de Cuenca.
Programa: Establecimiento de mecanismos de control y regulación de las actividades turísticas.
Proyecto: Asumir las competencias de control en base a convenios y acciones estratégicas con la Municipalidad de Cuenca.
Proyecto: Gestionar el sistema de otorgamiento de Licencia Anual de Funcionamiento en coordinación con los departamentos respectivos de la Municipalidad y solicitar la competencia de Registro y categorización de Establecimientos.
Proyecto: Crear un reglamento de control claro y conciso a establecimientos

turísticos, en el que exista la posibilidad de tercerizar servicios.
Programa: Impulso a la elaboración de ordenanzas que regulen determinados aspectos de la actividad turística.
Proyecto: Establecimiento de normativa específica para turismo
Programa: Impulso a incentivos para a inversión en turismo
Proyecto: Otorgar incentivos locales para el sector turístico.

Fuente: Fundación Municipal Turismo para Cuenca. 2016

Es importante mencionar que se coincide en la transformación del actual ente de gestión, cabe analizar que una de las prioridades debe ser el ordenamiento y el planteamiento de una estructura sólida que no persiga intereses parcializado sino concebir una estructura desde la dinámica del turismo, es decir considerar todos los aspectos para desarrollar un destino, analizar factores sociales, económicos, culturales y ambientales, siguiendo los lineamientos de planificación nacional.

Es impredecible una ordenanza que regule, controle e impulse la actividad turística mediante una normativa y políticas que fomenten el desarrollo de actividades turísticas dinámicas, legales e innovadoras.

Con los argumentos jurídicos y un horizonte claro y definido es necesario el fortalecimiento institucional es decir una figura apolítica cuyo interés no sea protagónico sino que trabaje con y para el turismo, debidamente planificada sin interferir en el trabajo de los demás entes gestores, sino más bien en función de sus competencias y como un ente de gestión local que coordine y articule acciones en beneficio de todos los miembros de la cadena de valor turística.

CAPÍTULO III

3.1 Diagnóstico del marco jurídico que rige la Gestión Pública en el turismo del cantón Cuenca.

3.1.1 Análisis del marco jurídico turístico nacional.

El marco jurídico nacional se encuentra regido por la Constitución del Ecuador, en efecto es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra norma y las personas sean éstas naturales o jurídicas deben estar sujetas a ella; en el Art. 425 de la Constitución se determina que, “la aplicación de las normas será en el siguiente orden: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

Las normas jurídicas nacionales establecen las directrices generales donde debe prevalecer el bien común mediante el fomento del desarrollo, es así que el Art. 280 de la Constitución dispone que, “la planificación nacional de desarrollo es un instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos”, siendo ésta una oportunidad para potencializar la actividad turística acorde a la planificación nacional y del modelo administrativo basado en la descentralización. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

Es necesario indicar que el Ecuador ha pasado por un proceso de cambio en el modelo administrativo que se fundamenta en la descentralización, que a partir del año 2001 ha afianzado la transformación administrativa del país. En el año 2008 la Asamblea Nacional Constituyente realizó cambios en la Constitución, que permitieron realizar actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 264 establece las competencias de desarrollo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dicho artículo menciona que tendrán las competencias exclusivas de: “Planificar el desarrollo cantonal”; es claro que la planificación cantonal debe estar sujeta a los lineamientos que la Constitución demanda y de la misma manera en concordancia con los objetivos y políticas públicas nacionales.

El sector turístico a nivel nacional, se encuentra rectorado por el MINTUR que no está exento a los cambios en el modelo administrativos y trabaja de manera articulada con los diferentes niveles de gobierno; por ello es necesario conocer que los GAD's son parte del cambio del modelo de articulación de políticas públicas.

Mediante Decreto Ejecutivo 1424, publicado en el Registro Oficial No. 309 de 19 de abril de 2001, se declaró como política prioritaria de estado el desarrollo del turismo en el país,... “permitiéndole así en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expedir la ley de turismo, cuyo principal objeto es determinar el marco legal que rige para la promoción, el desarrollo y la regulación del sector turístico, con la finalidad de posicionar al Ecuador como un destino turístico”. (Ley de Turismo del Ecuador, 2014)

La Ley de Turismo vigente en Ecuador permite la participación de los gobiernos provinciales y cantonales con el fin de impulsar y promover el desarrollo turístico dentro del marco de la descentralización; en concordancia con la transferencia de facultades y atribuciones determinadas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Dentro de la Ley de Turismo se incluye y prescribe como uno de los objetivos de la política estatal, la creación de escenarios favorables para el fomento y desarrollo del sector turístico haciendo uso adecuado de los recursos naturales y culturales que cada territorio tiene dentro de su jurisdicción, para la consecución de los objetivos de la política de turismo, el Ministerio de Turismo ha de propiciar la coordinación con los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, conforme a la ley vigente.

En las atribuciones que se establecen en la ley, el Ministerio de Turismo tiene a su cargo la normalización técnica por actividad turística (alojamiento, restauración, etc) con la estandarización de servicios basados en la calidad que deben ser aplicados en todo el territorio nacional, de la misma manera tiene la atribución para la elaboración de políticas de promoción internacional y de manera obligatoria la planificación de la actividad turística generando lineamientos nacionales para el desarrollo del turismo.

El trabajo interinstitucional entre Ministerios es necesario debido a los intereses de participación que coadyuvan a la conservación, preservación y difusión del patrimonio Cultural y Natural de la nación; en el caso de Patrimonio Natural es

competencia del Ministerio de Turismo y del Ambiente la coordinación y definición de actividades turísticas en áreas naturales que estén acordes y estipuladas en la ley.

“El Ministerio de Turismo deberá sujetarse a los planes de manejo ambiental de las áreas naturales protegidas, determinadas por el Ministerio del Ambiente.”(Ley de Turismo del Ecuador, 2014)

El sector turístico a nivel nacional no solo cuenta con leyes que contribuyen al control y regulación, sino es importante destacar que mediante la ley los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) pueden establecer incentivos, beneficiando a emprendimientos e inversiones en pro del turismo receptivo para que de esta manera se permita la dinamización de la economía local y a la vez permita el rescate de patrimonio turístico ya sea éste cultural o natural.

A partir del año 2011 se aprobó una nueva ley que reemplazó la “la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social” por el COOTAD en el que se apuesta por un modelo basado en la descentralización.

Dentro del COOTAD se determina que, “la descentralización de la gestión del Estado se enmarca en la transferencia definitiva de competencias, atribuciones y facultades a través del Consejo Nacional de Competencias; la transferencia debe realizarse con los recursos financieros y humano desde el gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados,... que tiene por objeto generar mayor equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos” (Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, 2010). El fin de la transferencia de competencias es buscar un estado desconcentrado que permite celeridad en trámites burocráticos, facilitando los mecanismos y acercando los procesos administrativos a los ciudadanos.

En el Art. 54 del COOTAD hace referencia a las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, citando el literal (g) que incluye la regulación, el control y el promover el desarrollo de la actividad turística dentro del cantón, bajo los lineamientos y parámetros de la política pública nacional en concordancia con los demás GAD's; de la misma manera, se habla de la creación de nuevas organizaciones de turismo o figuras jurídicas competentes sean públicas o privadas que cumplan con los parámetros técnicos y profesionales para desarrollo del sector turístico.

3.1.2 Normativa turística local.

El Cantón Cuenca es uno de los 76 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que a nivel nacional asumieron el proceso de descentralización del turismo; en el caso particular de Cuenca, esta acción se realizó mediante un Convenio de Transferencias que se suscribió el 19 de julio de 2001.

En el convenio se otorgaron atribuciones y funciones al GAD de Cuenca, dentro de las cuales se priorizó expedir ordenanzas y resoluciones que contribuyan de manera específica al fomento y fortalecimiento del sector turístico acorde la Constitución, ley de Régimen Municipal y Ley Especial de Desarrollo Turístico que en la actualidad han sido modificadas o eliminadas. Dentro de este convenio también se determinaron otras atribuciones y funciones como la promoción turística, así también la regulación de los horarios de funcionamiento de establecimientos turísticos, la regulación y sanción en coordinación con el MINTUR, la actualización de catastro e inventarios turísticos y la creación de tasas y tributos.

De las atribuciones y funciones asumidas, en la actualidad el GAD da cumplimiento a la concesión y recaudación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF) este proceso no tiene un sistema lógico en coordinación con el MINTUR que permita el buen cumplimiento de lo dispuesto en la ley, entorpeciendo procesos en emprendimientos turísticos.

El GAD Municipal de Cuenca dentro del Convenio de Transferencias tuvo la obligación de crear o fortalecer una dependencia administrativa encargada de la gestión, incluyendo especificidades en el ámbito de la planificación, organización, fomento y promoción turística.

Con los antecedentes mencionados, el 29 de Octubre de 2001 se crea la Ordenanza que Regula el Consejo de Turismo del Cantón Cuenca; que se constituyó como un “órgano descentralizado de Gobierno Local, que tuvo como competencia la formulación de políticas y normas, la planificación, el control de los establecimientos, el financiamiento y operación de la actividad turística cantonal, en el marco de las políticas nacionales y locales emitidas y sobre la base del Convenio de Transferencia de Competencias entre el Ministerio de Turismo y la Municipalidad de Cuenca”. (GAD Cuenca, 2001)

El 11 de abril del año 2005 se creó la Ordenanza por la que se Regula las Competencias que en el ámbito turístico fueron transferidas a la Municipalidad de Cuenca, en dicha ordenanza se expidió una disposición transitoria que derogó la Ordenanza que la precedía el Consejo de Turismo del Cantón Cuenca. Por efecto legal se tuvo que crear una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro que asuma las atribuciones y funciones ya transferidas en el Convenio de Transferencia de Competencias. En consecuencia se crea la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, organismo que no asume en su totalidad las funciones y atribuciones.

Existen contraposiciones de orden normativo entre una ordenanza regulada por un “Ilustre Consejo Cantonal de Turismo” y una ordenanza que permite una derogatoria transitoria y da lugar a la conformación de una figura jurídica limitada. En virtud de lo que se debe cumplir con lo que demanda y ordena la ley, en el Art. 425 la Constitución determina que, “En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía,... autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011)

La Municipalidad de Cuenca, en el año 2005 crea la Fundación Municipal Turismo para Cuenca (FMTPC), quien se constituye como una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro con personalidad jurídica propia, que “puede percibir y administrar subvenciones presupuestarias del sector público; su financiamiento proviene del GAD de Cuenca y se someterá a la supervisión y control de la Contraloría General del Estado, de las autoridades del Ministerio y de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.; el ámbito territorial de actuación es el cantón Cuenca, sin embargo a fin de cumplir sus objetivos podrá crear o establecer oficinas en otro lugar del territorio nacional.” (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005)

Como se expone en el estatuto de la FMTPC en el “Art. 6 El objetivo es el desarrollo integral del sector turístico, promoción turística y la conservación y protección del patrimonio turístico natural y cultural, dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca, para lo cual, planificará estratégicamente las diferentes actividades turísticas y estimulará las mismas a escala cantonal o regional, bajo conceptos de seguridad del turista y garantías del consumidor, planificación que debe ser concordante

con la planificación nacional, dentro de lo cual, promociona al cantón Cuenca como un importante destino turístico dentro del País, manteniendo información turística permanente y actualizada sobre recursos y productos turísticos, incluido el turismo artesanal, a fin de enseñar dichos productos, activar los recursos disponibles y sobre todo crear una conciencia colectiva sobre la importancia de la práctica turística, el respeto a la naturaleza y la cultura de cada pueblo.” (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005)

Las funciones y atribuciones del Directorio de la FMTPC, son hacer cumplir las leyes en el ámbito de su competencia, es decir los estatutos los reglamentos y sus resoluciones, así también deberán nombrar o cesar de sus funciones un director ejecutivo bajo las consideraciones de orden legal institucional, fijar sus deberes y determinar sus obligaciones, deberes y atribuciones. También deben (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005)“establecer las políticas generales de La Fundación, conocer y resolver sobre la planificación estratégica, aprobar los planes generales y específicos y sus modificaciones posteriores y establecer los programas y proyectos generales y específicos”.

Como se mencionó anteriormente el Directorio tiene la facultad de nombrar un Director Ejecutivo, que será elegido de una terna enviada por el Señor Alcalde y ejercerá sus funciones por el periodo de administración de dicha alcaldía, aunque puede ser removido en cualquier momento por razones determinadas en la ley y los estatutos de la FMTPC.

Es necesario mencionar que, “El Director Ejecutivo deberá tener experiencia en materia de Turismo y preferentemente deberá tener título Académico” (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2005).

Dentro de los Estatutos de la FMTC, se determina el origen del patrimonio está constituido por el aporte inicial del GAD de Cuenca, se incluye también las aportaciones y contribuciones que recibiera en lo posterior por entidades públicas o privadas previo revisión de su fuente. De la misma manera se estipula el cobro de las tasas determinadas en la ley y las Ordenanzas Municipales.

Finalmente el Directorio al inicio de cada ejercicio económico deberá aprobar el presupuesto inicial, la planificación administrativa, económica y de personal, así

también los planes, programas y proyectos que deban ejecutarse para el cumplimiento de los objetivos y fines de FMTPC.

En el marco de cumplimiento de los objetivos establecidos en los estatutos de la FMTPC se han formulado dos Planes Estratégico que se fundamentan y reúnen esfuerzos básicamente en la promoción turística del cantón Cuenca apegados a las políticas nacionales. En cumplimiento del objetivo de revalorización del patrimonio la FMTPC ha realizado actividades encaminadas a recuperar y difundir manifestaciones culturales locales. Al hablar del Desarrollo Integral del sector como un objetivo de la FMTPC, es un término que permite caer en la ambigüedad, de modo que queda abierto a interpretaciones de acciones varias, como capacitación, regulación, control...entre otros accionares; que actualmente son atribuciones que desde el año 2016 han sido aclaradas y ratificadas a los GAD's, por medio del Consejo Nacional de Competencias.

Es importante mencionar que desde la parte turística solo se ha aprovechado los atractivos más no se ha trabajado de manera conjunta con otras dependencias en beneficio y salvaguardia del patrimonio cultural y natural, teniendo escasa consideración de trabajos asociativos en pro de la preservación, protección y conservación. Es necesario partir de la planificación turística como una herramienta de gestión, y con ordenanzas que aporten y sustenten el rol de la gestión pública como un mecanismo de desarrollo.

Considerando que el cantón Cuenca es un gobierno autónomo descentralizado, debe asumir las competencias en materia turística establecidas en el COOTAD, que no sólo se enfoque en la promoción del denominado “destino”, sino empezar a generar cambios radicales, enfocando esfuerzos y recursos principalmente en planificación y trabajo asociativo que permita el desarrollo integral de la actividad turística; así también la imperiosa necesidad de crear ordenanzas municipales y políticas de desarrollo turístico, es decir una normativa que le permita consolidar a Cuenca como un verdadero destino turístico nacional e internacional, esto mediante la regularización de la actividad turística y generación de políticas de incentivo, con una visión estratégica de participación público y privada.

El COOTAD, en su Art. 119, atribuye al Consejo Nacional de Competencias la función de organizar e implementar el proceso de descentralización. Dentro de sus funciones amparadas en la Constitución y el COOTAD, mediante Registro Oficial N°

718, el 23 de marzo del 2016, el Consejo Nacional de Competencias, ratifica las facultades en materia turística a los GAD's.

Estas facultades están determinadas en los siguientes artículos:

En el Art. 9 de las Facultades de los GAD's dispone que, "les corresponde dentro de su territorio, el ejercicio de las facultades de planificación cantonal, regulación cantonal, control cantonal y gestión cantonal" (Consejo Nacional de Competencias, 2016)

En el Art. 10 de Planificación cantonal.

1. "Elaborar planes, programas y proyectos turísticos de carácter cantonal, sujetándose a la planificación nacional del sector turístico aprobada por la autoridad nacional de Turismo.
2. Formular el plan cantonal de turismo, mismo que debe, a su vez, sujetarse a la planificación nacional del sector turístico.
3. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente." (Consejo Nacional de Competencias, 2016)

En el Art. 11 de Regulación cantonal dispone:

1. "Expedir las ordenanzas y resoluciones de carácter cantonal que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, en concordancia con la planificación nacional del sector turístico, la normativa nacional vigente y las políticas públicas expedidas por la Autoridad Nacional de Turismo.
2. Regular los horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos, en coordinación con la Autoridad Nacional Competente.
3. Regular el desarrollo del sector turístico cantonal en coordinación con los demás GAD, promoviendo especialmente". (Consejo Nacional de Competencias, 2016)

El Art. 12 dispone las atribuciones de Control Cantonal en materia turística.

1. "Controlar que los establecimientos turísticos cumplan con la normativa nacional y cantonal vigente.
2. Controlar las actividades turísticas en las áreas de conservación y uso sostenible municipales en coordinación con las entidades nacionales competentes.
3. Establecer mecanismos de protección turística dentro de la circunscripción territorial.

4. Otorgar y renovar la licencia única anual de funcionamiento, en función de los requisitos y estándares establecidos por la Autoridad Nacional de Turismo
5. Controlar y vigilar la prestación de las actividades y servicios turísticos que han obtenido la licencia única anual de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o re categorización, de conformidad con la normativa expedida por la Autoridad Nacional de Turismo
6. Aplicar las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la licencia única anual de funcionamiento y los requisitos para su obtención siguiendo el debido proceso y conforme a la normativa vigente.
7. Las demás establecidas en la ley y la normativa nacional vigente” (Consejo Nacional de Competencias, 2016).

En el Art. 13 de la Gestión Cantonal en materia turística, se enfocan en:

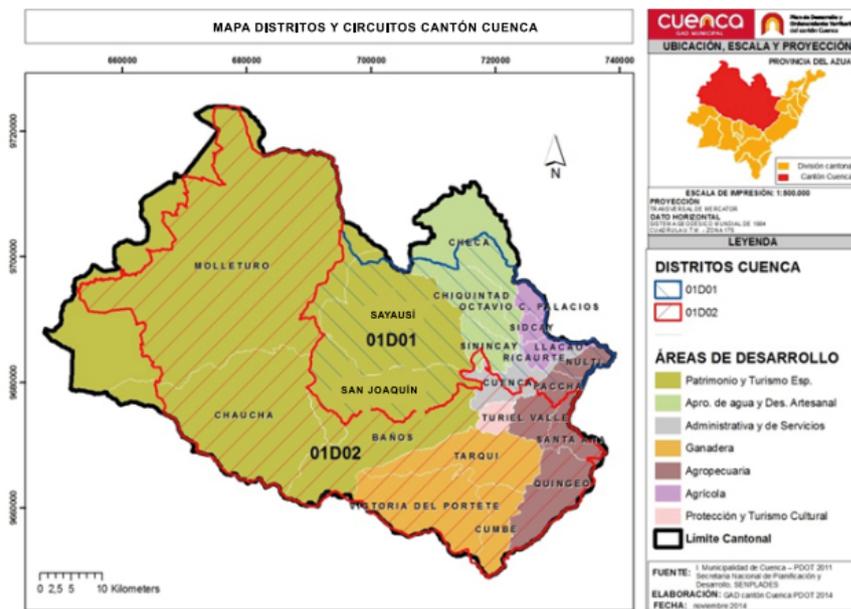
16. “Promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo conforme a la ley.
17. Actualizar el catastro de establecimientos turísticos del cantón, de conformidad con la normativa nacional vigente.
18. Elaborar y actualizar el catastro de establecimientos turísticos de su circunscripción, de conformidad con la normativa expedida por la autoridad nacional de turismo.
19. Actualizar y dar mantenimiento adecuado a la señalización turística, así como la señalética turística del cantón.
20. Impulsar campañas de conciencia ciudadana que generen una cultura sobre la importancia del turismo.
21. Recaudar los valores por concepto de imposición de sanciones por el incumplimiento de la licencia única anual de funcionamiento y los requisitos para su obtención.
22. Desarrollo de productos o destinos turísticos que posibiliten la promoción conjunta y acceso a nuevos mercados en coordinación con los demás niveles de gobiernos.
23. Elaborar y difundir material promocional e informativo turístico cantonal.

24. Otorgar asistencia técnica y capacitación a los prestadores de servicios turísticos del cantón en el marco de la normativa nacional.
25. Coordinar mecanismos de bienestar turístico con los distintos niveles de gobierno, así como con las entidades nacionales competentes.
26. Receptar, gestionar, sustanciar los procesos de denuncias efectuadas por parte de los distintos turistas, respecto a los servicios recibidos, y reportarlas trimestralmente a la Autoridad Nacional de Turismo.
27. Realizar y apoyar ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades promocionales del turismo de acuerdo a los lineamientos de la Autoridad Nacional de Turismo.
28. Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo cantonal de acuerdo a las establecidas por la Autoridad Nacional de Turismo.
29. Fomentar proyectos turísticos cantonales que guarden concordancia con la legislación vigente.
30. Dotar de facilidades en los sitios identificados como turísticos, en articulación con la Autoridad Nacional de Turismo y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.
31. Los demás que están estipulados en la ley y la normativa nacional vigente” (Consejo Nacional de Competencias, 2016).

En consideración a lo dispuesto en la Constitución y en el Art 55, literal b), del COOTAD, reconoce a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la competencia exclusiva para ejercer el “control sobre el uso y ocupación de suelo en el Cantón”; Art. 57, literales a) y x), establece la atribución para expedir ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; y, de manera particular, acerca de la regulación y control del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón (Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, 2010), el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca presenta dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) actualizado en el 2015, la planificación del territorio y la distribución para el uso de suelo y el aprovechamiento de sus recursos, pero el mismo no define zonas turísticas, sino nodos de articulación. En la resolución de “Reforma, actualización, complementación y codificación de las ordenanza que sanciona el PDOT: Determinaciones para el uso u ocupación del suelo urbano, califica como zona turística el área urbana del cantón Cuenca” (Cuenca, www.cuenca.gob.ec, 2016).

La actualización del PDOT 2015 ha tomado argumentos del PDOT 2011 en el que se establece una estructura de modelo nacional policéntrico, sin embargo la estructura establecida jerarquiza y agrupa nodos de desarrollo, “esta se contrapone con la estructura gubernamental establecida a través de circuitos y distritos” (Cuenca, 2015), es importante mencionar que para la planificación se debe partir de adentro hacia fuera, esto obliga a que se tenga que analizar las áreas de desarrollo y los nodos articuladores.

Figura 17 Áreas de desarrollo del cantón Cuenca.

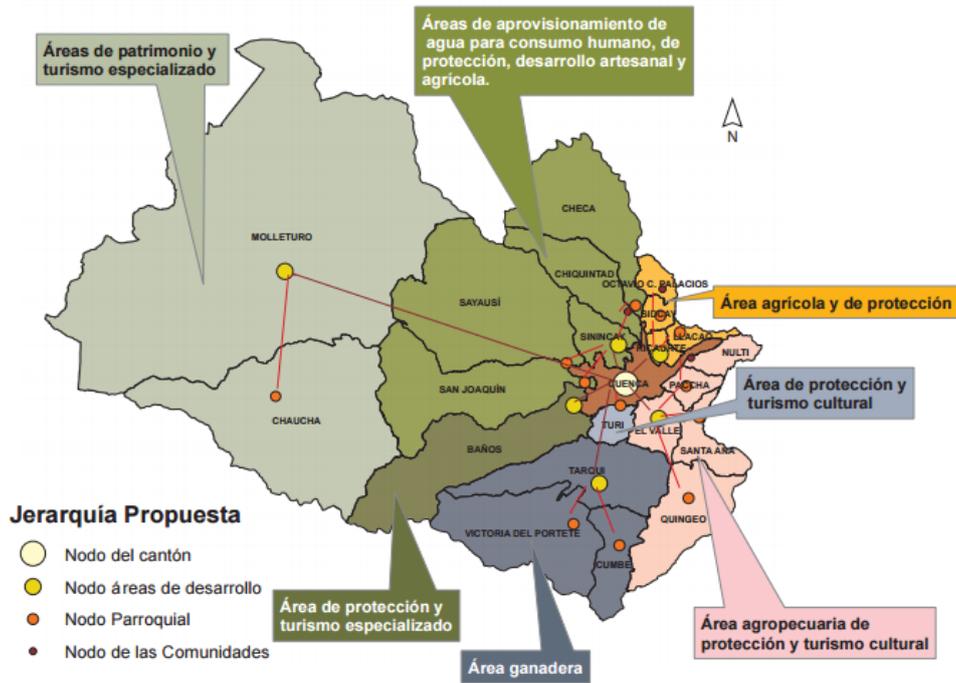


Fuente: Ilustre municipalidad de Cuenca, PDOT. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2015.

Se incluye dentro del modelo de asentamientos humanos las siguientes áreas de desarrollo y nodos articuladores.

- Área administrativa y de prestación de servicio.
- Área de turismo especializado y conservación.
- Área de patrimonio y turismo especializado.
- Área de aprovisionamiento de agua para consumo humano, protección, desarrollo artesanal y agrícola.
- Área ganadera.
- Área agropecuaria de protección y turismo cultural. Área agrícola y de protección.
- Área de protección y turismo cultural.

Figura 18 *Propuesta de áreas de desarrollo y nodos articuladores.*



Fuente: GAD municipal del cantón Cuenca, Unidad de Gestión Estratégica 2015

Dentro del sistema económico planteado en el PDOT 2015 se incluye una visión económico-productiva que garantice la inclusión social y territorial, fortaleciendo la industria. Para dar cumplimiento a esta visión han planteado diferentes programas en el que se involucra la actividad turística mediante el (GAD Cuenca, 2015) “Impulso y fomento al desarrollo del Producto Turismo Destino Cuenca y creación y fortalecimiento de cadenas de valor”.

3.1.3 Normativa de conservación y gestión del patrimonio.

Ecuador al ser uno de los países con un alto grado de existencia de áreas declaradas como Patrimonio (sea este natural o cultural), en la constitución se establece que uno de los deberes primordiales es el proteger el patrimonio natural y cultural del país, así también en el Art 264 se entrega como una de las competencias exclusivas a los municipios el “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

La gestión pública debe adaptarse de acuerdo a su realidad en particular pues son diferentes escenarios de estudio, con economías, problemas sociales, realidades culturales diferentes, etc; sin embargo existen aspectos universales que deben ser considerados y ser utilizados como herramientas de gestión, como la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (La Gestión del Turismo en los sitios con Patrimonio Significativo, 1999) que dentro de sus objetivos tiene:

“Facilitar y animar a cuantos estén involucrados en la gestión y conservación del Patrimonio para que transmitan su importancia tanto a la comunidad anfitriona como a los visitantes.” (ICOMOS, 1999)

“Facilitar y animar a cuantos estén involucrados en la gestión y conservación del Patrimonio para que transmitan su importancia tanto a la comunidad anfitriona como a los visitantes.” (ICOMOS, 1999)

“Facilitar y animar a la industria del Turismo para que este se promueva y gestione con la finalidad de respetar y acrecentar el Patrimonio y las culturas vivas de las comunidades anfitrionas.” (ICOMOS, 1999)

“Facilitar y animar al diálogo entre los intereses de la conservación del Patrimonio y los intereses de la industria del Turismo, acerca de la importancia y frágil naturaleza de los sitios con Patrimonio, sus variados objetos y sus culturas vivas, incluyendo la necesidad de lograr un desarrollo sostenible para ambos.” (ICOMOS, 1999)

“Anima a las partes interesadas para formular planes y políticas concretas de desarrollo, objetivos mensurables y estrategias para la preservación e interpretación de los sitios con Patrimonio y sus actividades culturales para su defensa y conservación.” (ICOMOS, 1999)

Así también en el ámbito mundial, en la primera Conferencia Mundial sobre Turismo y Cultura de la OMT y la UNESCO se logró destacar la necesidad de crear un nuevo marco de colaboración entre estos dos ámbitos, que incluya la participación activa de las comunidades receptoras, los visitantes y los sectores público y privado (UNWTO, 2015). El Gobierno Central se ha visto en la necesidad de ampliar la importancia del patrimonio cultural, para esto es importante conocer que se debe contar una legislación apropiada para dicho propósito.

En Ecuador el año 1979 se decreta la primera Ley para la Conservación de Patrimonio Cultural con registro oficial 865, en la cual nombra una institución de

personería jurídica llamada Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, adscrita a la Casa de la Cultura Ecuatoriana. No obstante, los cambios de gobierno y modificaciones de ley han permitido que ésta sea modificada.

En Ecuador el 19 de Noviembre de 2004 con Registro Oficial 465, el Honorable Congreso Nacional resuelve expedir la codificación de la Ley de Patrimonio Cultural, presentando de esta manera los cargos que presidirán: Directorio, Dirección Nacional, las Subdirecciones y las demás unidades técnicas y administrativas que constarán en el reglamento respectivo. De la misma forma a la conformación de los miembros del Directorio.

En el Art. 7 de la ley de Patrimonio, declara bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado a los “[...] monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, templos, capillas y objetos varios que pertenezcan a la etapa prehispánica y colonial, de la misma manera a manuscritos antiguos y documentos que se relacionen con próceres de la Independencia Nacional”. (Ley de Patrimonio y Cultura, 2004)

A nivel local la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales (DAHP) “es un órgano consultivo, especial y permanente, cuyo funcionamiento se rige por las normas establecidas en esta ordenanza” (GAD Cuenca, 2010).

La DAHP tiene las atribución de formulación de planes y políticas que ayude a la gestión y conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Cuenca, también tiene la atribución para llevar a cabo campañas de valoración y difusión del patrimonio cultural de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón claro está que su accionar está bajo los organismo nacionales del ramo, y la ley de Patrimonio Cultural.

Los instrumentos para la gestión y conservación de las áreas históricas y patrimoniales apoyan en “el Plan Estratégico del Cantón, el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón, Plan Cantonal de Conservación del Patrimonio Cultural, Planes Especiales, Planes de Ordenamiento Territorial de las Cabeceras Parroquiales, las Ordenanzas y Reglamentos que resulten de éstos, los inventarios de bienes inmuebles y espacios públicos”. (GAD Cuenca, 2010)

La Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Cuenca, en su Art. 31 determina que el uso y ocupación de los espacios públicos en las Áreas Históricas y Patrimoniales estará regulado por la DAHP,

convirtiéndose en la autoridad competente para poder ocupar o hacer uso de cualquier espacio público en las áreas de su jurisdicción.

El Art 41 del mismo cuerpo normativo, establece que para el funcionamiento de los diferentes establecimientos comerciales y de acceso público, dentro de las Áreas Históricas y Patrimoniales del cantón Cuenca, se deberá contar con la autorización de DAHP previo a inspección y del cumplimiento de los requisitos y normas según el uso del establecimiento.

Así también dentro de las Áreas Históricas y Patrimoniales se trabaja de manera mancomunada temas relacionados a la regulación y control, este trabajo interinstitucional lo realiza en cumplimiento a sus competencias, sobre las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción.

Se le otorga a la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales el control, la gestión y conservación de las zonas patrimoniales del centro histórico incluyendo sus zonas de influencia, ejecutando las políticas y ordenanzas así como también de brindar el asesoramiento técnico al Ilustre Concejo Cantonal, por otra parte la Fundación Municipal Turismo para Cuenca desde su creación tiene como objetivo la revalorización del patrimonio material e inmaterial, ésta última se consolida en la promoción y revalorización de manifestaciones culturales y del rescate de tradiciones, mediante la organización de eventos culturales como “Jueves de Compadres y Comadres”.

CAPÍTULO IV

4.1 Propuesta de un “Modelo de gestión pública para desarrollar al cantón Cuenca como un destino turístico”.

4.1.1 Elementos importantes para generar un Modelo de Gestión Pública.

A nivel global no existen modelos de gestión pública turística que se apliquen en todos los territorios, sino se debe realizar y ejecutar un modelo de gestión que se adapte a la realidad local, para esto se debe tener en cuenta como punto de partida el análisis integral del territorio y las características particulares del sector turístico, es decir que se debe conocer las potencialidades y las falencias en materia turística que tiene un territorio. Se han tomado varios puntos clave como:

- Delimitación Geográfica.
- Transversalidad y cadena de valor de productos turísticos.
- Tipo de Municipio y la entidad que actualmente rectora la actividad turística.

- **Delimitación geográfica**

La propuesta de modelo de gestión pública se enfoca específicamente en el cantón Cuenca, es decir que sus competencias se desarrollan para beneficio del cantón y de sus parroquias tanto urbanas como rurales que lo conforman, sin dejar de lado la posibilidad que se aplique en casos extrapolables.

El territorio rural del cantón se encuentra dividido en 21 Parroquias, que son: Baños, Chaucha, Checa, Chiquintad, Cumbe, El Valle, Llacao, Molleturo, Nulti, Octavio Cordero Palacios, Paccha, Quingeo, Ricaurte, San Joaquín, Santa Ana, Sayausí, Sidcay, Sinincay, Tarqui, Turi y Victoria del Portete.

El sector urbano del cantón está formado por las parroquias de: Bellavista, Cañaribamba, El Batán, El Sagrario, El Vecino, Gil Ramírez Dávalos, Hermano Miguel, Huayna Cápac, Machángara, Monay, San Blas, San Sebastián, Sucre, Totoracocha, Yanuncay.

Conociendo que el PDOT garantiza y propicia el uso adecuado del suelo y de sus recursos naturales, culturales y turísticos, los entes de gestión deben propiciar escenarios para desarrollar los recursos y potencializar los atractivos existentes para que

de esta manera el GAD sea el encargado de regular y garantizar la infraestructura necesaria en pro de la actividad turística.

Cabe indicar que el accionar no debe limitarse a nivel cantonal, sino más bien se debe orientar esfuerzos más ambiciosos mediante gestión y cooperación internacional a través de trabajo interinstitucional que permita conseguir mejores beneficios.

- **Transversalidad de la actividad turística.**

Existen múltiples agentes de gestión turística, de naturaleza pública y privado que convergen en la configuración de un verdadero destino turístico, centrándose en el desarrollo de productos turísticos, su promoción y comercialización. Actualmente en el cantón Cuenca los entes gestores tienen objetivos similares y coinciden en un mismo fin, sumado a ello el trabajo desarticulado por intereses protagónicos y políticos no permiten unir capacidades para conseguir sus objetivos (Development & Planning S.L).

Es importante la conformación de un tipo de organización que se encargue de la coordinación entre los eslabones de la cadena de valor turística del cantón Cuenca. En el siguiente cuadro se conocerá el rol de cada ente, y se podrá analizar la duplicidad de la gestión con diferentes figuras jurídicas y su duplicidad de participación desde diferentes niveles de gobierno.

Tabla 4 *Entes gestores*

Ministerio de Turismo del Ecuador MINTUR Público		
Ministerial	Organismo Rector de Turismo	Ley de Turismo Reglamentos

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5 *Entes gestores locales*

Fundación Municipal Turismo para Cuenca

Pública (Gobierno Autónomo Descentralizado)

Persona Jurídica de Derecho Privado, sin fines de lucro

Promoción, Desarrollo Integral del Sector Turístico, Revalorización del Patrimonio

Accionar dentro del cantón Cuenca

GPA TOURS

Pública (Gobierno Provincial Autónomo)

Empresa de Economía Mixta

Dinamizar el turismo dentro de la provincia. Planificación estratégica y definición de mercados.

Dentro de la Provincia

Asociación Hotelera del Azuay

Privada

Persona Jurídica de Derecho Privado

Integración del Sector Hotelero

Camara Provincial de Turismo

Privada

Persona Jurídica de Derecho Privado

Fortalecer la integración del sector a nivel provincial y nacional

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de diferentes entes de gestión confluyen en una problemática en la gestión turística, la jerarquización de entes no es suficiente sin el cumplimiento de las funciones de cada uno de los implicados, por ello es necesaria la articulación y trabajo sinérgico con el fin de evitar la confrontación entre entes gestores, disparidad de los objetivos, misiones y visiones de desarrollo. El problema se profundiza desde la diferencia de culturas y naturaleza de constitución de cada organización; sumado a ello las diferencias marcadas en su capacidad de actuación para asumir riesgos administrativos y financieros, sin dejar de lado la escasa profesionalización.

A nivel nacional el MINTUR es la institución pública de orden ministerial que rectora la actividad turística, es decir que tiene dentro de sus competencias la regulación, control, planificación y gestión del turismo, esta institución a su vez debe trabajar de manera coordinada con los GAD's, en el caso particular de Cuenca, el MINTUR trabaja en temas de promoción, es necesario precisar que en temas de control

y regulación trabaja con instituciones o direcciones municipales que no tienen competencias ni funciones exclusivas del turismo, como es el caso de la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales y Control Urbano, debido a que no existe una institución dentro del municipio que haya asumido en su totalidad las atribuciones en materia turística determinadas en la ley.

Tabla 6. Cadena de valor de producto turístico

Fase	Función	Entes Implicados
Desarrollo de Productos	<ul style="list-style-type: none"> • Crear productos turísticos capaces de generar expectativa y motivación de viaje al potencial turista o visitante. • Crear productos turísticos basados en tendencias globales fundamentadas en conceptos de innovación y calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entes privados (agencias de viajes, tour operadoras,) • Entes públicos. (GAD's provinciales y municipales)
Promoción	<ul style="list-style-type: none"> • Mostrar a los potenciales turistas o visitantes tanto nacionales como internacionales, los atractivos y las actividades que pueden desarrollarse en el destino. • Motivar la compra del destino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector público. • Ente privado o mixto.
Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar y materializar la compra y venta de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector público y privado (Agencia de Viajes, Operadoras, mayoristas.)
Accesibilidad y Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso al destino. • Movilidad dentro del destino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector público

Experiencia en el destino	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de Servicios turísticos y oferta complementaria. • Calidad de servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector Público
Retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia del turista 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector privado.

Fuente: Elaboración propia.

1

La importancia de un ente público, mixto o privado que cumpla el rol de coordinador y articulador radica en el fin de trabajar de manera planificada. Como se puede observar en la cadena de valor, el trabajo debe partir desde la pre compra, es decir desde la elaboración de productos turísticos y la promoción.

La participación del sector privado es importante en medida del compromiso que quiera asumir, debido a que buena parte del éxito de la cadena de valor dependerá de las iniciativas y profesionalismo con que se realicen las actividades turísticas presentadas en la oferta de productos.

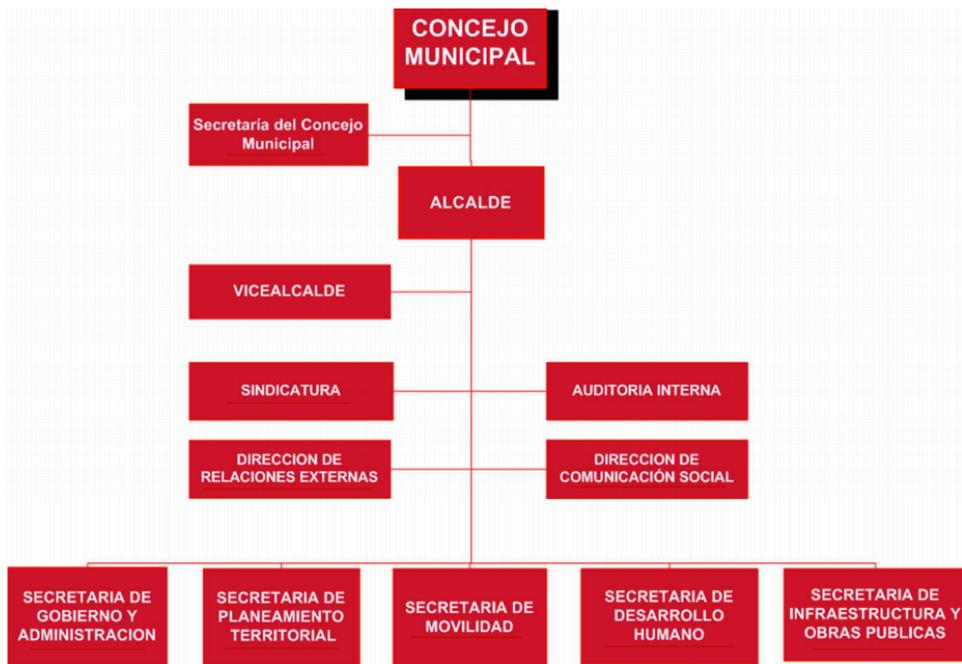
- **Tipo de municipio**

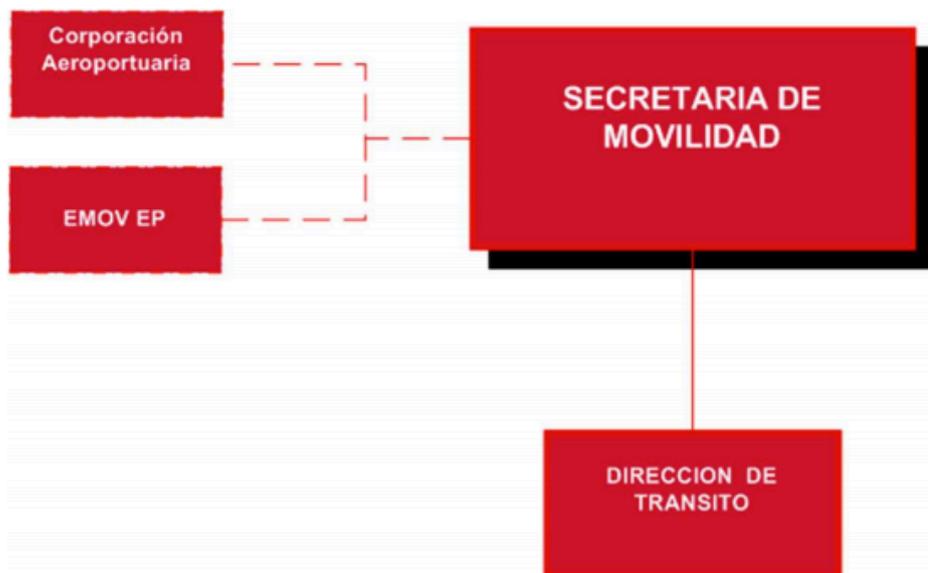
Cuenca forma parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que han asumido diferentes competencias, funciones y atribuciones, en materia turística lo realizó mediante un Acuerdo de Transferencia de Competencias suscrito el 19 de julio de 2001. Actualmente debe asumir las facultades de planificación, regulación, control y gestión turística del cantón determinadas por el Consejo Nacional de Competencias.

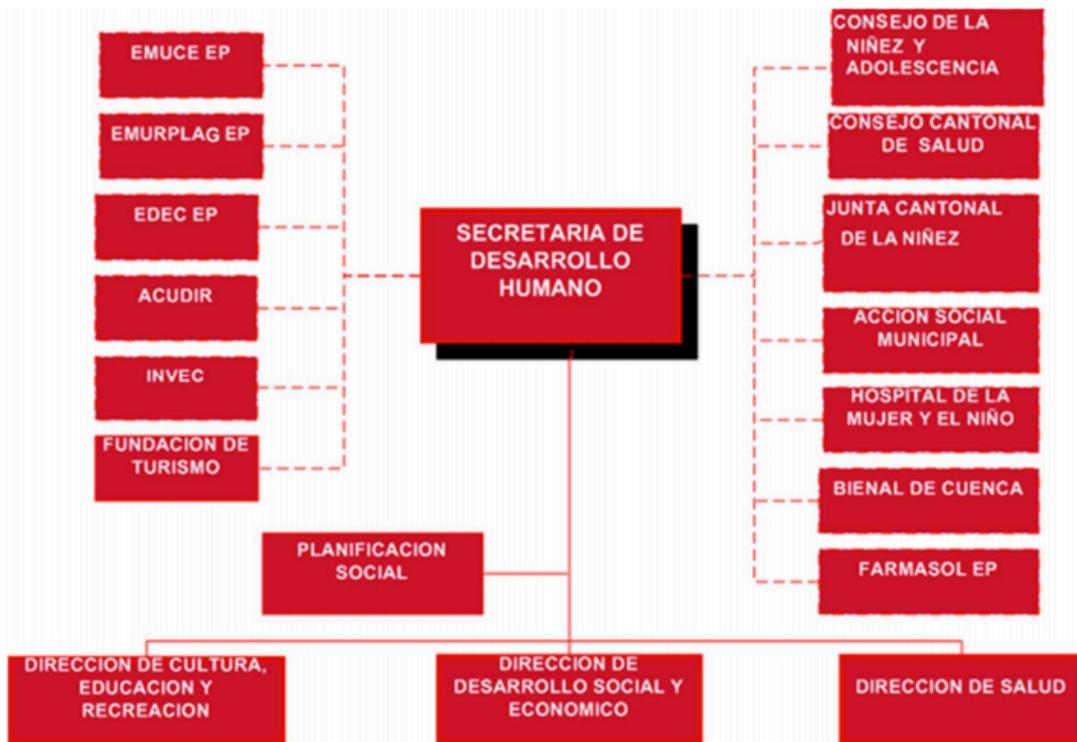
El GAD del Cantón Cuenca, cuenta con la siguiente estructura organizativa:

¹ Adaptación de Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas. (Development & Planning S.L)

Figura 19 Estructura organizativa del GAD de Cuenca







Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca

Se puede determinar que actualmente el GAD del Cantón Cuenca cuenta con 5 Secretarías, estas a su vez tiene direcciones, fundaciones y empresas municipales. El Sector Turístico se encuentra representado por la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, y forma parte de las instituciones que están dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Fácilmente se puede identificar que la FMTPC, actualmente cumple sus objetivos pero a su vez por su constitución también es un ente de apoyo de otras instituciones municipales y demás entes de gestión públicos y privados, pese a su autonomía

- **Existencia de organismo de gestión turística municipal.**

El GAD Municipal de Cuenca ha encargado a la Fundación Municipal Turismo para Cuenca la planificación, organización, promoción y difusión turística de la ciudad. Su actuación es a nivel local, nacional e internacional que básicamente se ha regido en la promoción según información recabada en los informes de gestión institucional, se puede definir que su participación se centra en la promoción mediante medios impresos y digitales con presencia en ferias nacionales e internacionales. Ha realizado dichas actividades desde el 2005, año de su creación, así también ha gestionado y brindado capacitación al sector público y ha impulsado la revalorización del patrimonio cultural a través del rescate de las tradiciones.

Sin embargo su accionar no cumple en su totalidad con las funciones establecidas en la ley, debido a que su figura jurídica no se lo permite. Las funciones que cumple a cabalidad son:

- Realizar y apoyar ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades promocionales del turismo de acuerdo a los lineamientos de la Autoridad Nacional de Turismo.
- Elaborar y difundir material promocional e informativo turístico cantonal.
- Otorgar asistencia técnica y capacitación a los prestadores de servicios turísticos del cantón en el marco de la normativa nacional.
- Impulsar campañas de conciencia ciudadana que generen una cultura sobre la importancia del turismo.

- **Conformación de un ente gestor de acuerdo a la normativa vigente.**

Es necesario la creación de un órgano de gestión con personería jurídica que le permita asumir las atribuciones, funciones y competencias. Un ente de gestión que cumpla también la función de coordinador y articulador entre entes gestores, es decir un modelo abierto al consenso, apegado a lo determinado a la ley.

- **Fórmula legal o institucional**

La conformación de instituciones públicas se amparan el artículo 225 numeral 4 de la Constitución que permite la creación de “personas jurídicas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

La Constitución de la República, en su artículo 275, establece que el “régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay, y, que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar, entre otras cosas, el ejercicio de los derechos y la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

En el Art. 276 de la Constitución dispone, “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011)

En el Art 315 de la Constitución menciona que, “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

El artículo 54, en los literales a, b y h del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece entre otros fines del gobierno municipal, el desarrollo planificado participativo para transformar la realidad y el impulso y promoción de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir.

De acuerdo a los artículos 57, literal j) y 277, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se atribuye al Concejo Municipal la facultad de aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía

mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley.

Finalmente como sustento legal se puede citar lo analizado en el Capítulo III, de la transferencia de competencias determinadas en el registro Oficial suscrito el 23 de marzo del 2016.

Funciones y competencias asumidas

El cantón Cuenca al ser un GAD, ha asumido competencias en materia turística las mismas que han sido ratificadas mediante el Consejo Nacional de Competencias en el año 2016, éste constituye un aspecto clave para determinar la estructura de un ente de gestión.

Actualmente el GAD de Cuenca es responsable del cumplimiento de las siguientes facultades:

- Planificación Cantonal.
- Regulación Cantonal.
- Control Cantonal.
- Gestión Cantonal.

A decir de León actualmente el MINTUR trabaja en coordinación con diferentes dependencias municipales, en materia de regulación y control se coordinan accionares con la Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales y Control Urbano, así también se realizan acciones de promoción en coordinación con la FMTPC (León, 2017).

En el siguiente cuadro se conocerá cuáles son las facultades atribuidas al GAD de Cuenca y la aplicación o cumplimiento de la FMTPC de dichas facultades:

Tabla 7 *Facultades turísticas atribuidas en planificación cantonal.*

Facultades transferidas	FMTPC		Observación
	Aplica	No Aplica	
Planificación cantonal.			
“Elaborar planes, programas y proyectos turísticos de carácter cantonal, sujetándose a la planificación nacional del sector turístico aprobada por la autoridad nacional de Turismo.	X		Plan Estratégico y de Mercadeo del Cantón Cuenca
Formular el plan cantonal de turismo, mismo que debe, a su vez, sujetarse a la planificación nacional del sector turístico.	X		Plan Estratégico y de Mercadeo del Cantón Cuenca

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8 *Facultades turísticas atribuidas en regulación cantonal.*

Facultades transferidas	FMTPC		Observación
	Aplica	No Aplica	
Regulación cantonal.			
Expedir las ordenanzas y resoluciones de carácter cantonal que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, en concordancia con la planificación nacional del sector turístico, la normativa nacional vigente y las políticas públicas expedidas por la Autoridad Nacional de Turismo.		X	No está dentro de sus objetivos No existe ordenanza turística.
Regular los horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos, en coordinación con la Autoridad Nacional Competente.		X	No está dentro de sus objetivos
Regular el desarrollo del sector turístico cantonal en coordinación con los demás GAD,		X	No está dentro de sus objetivos

promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y de turismo comunitario, según la normativa vigente			
---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9 *Facultades turísticas atribuidas en control cantonal.*

Facultades atribuidas	FMTPC		Observación
	Aplica	No Aplica	
Control Cantonal			
Controlar que los establecimientos turísticos cumplan con la normativa nacional y cantonal vigente.		X	No está dentro de sus objetivos
Controlar las actividades turísticas en las áreas de conservación y uso sostenible municipales en coordinación con las entidades nacionales competentes.		X	No está dentro de sus objetivos
Establecer mecanismos de protección turística dentro de la circunscripción territorial.		X	No está dentro de sus objetivos
Otorgar y renovar la licencia única anual de funcionamiento, en función de los requisitos y estándares establecidos por la Autoridad Nacional de Turismo		X	No está dentro de sus objetivos
Controlar y vigilar la prestación de las actividades y servicios turísticos que han obtenido la licencia única anual de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o re categorización, de conformidad con la normativa expedida por la Autoridad Nacional de Turismo		X	No está dentro de sus objetivos
Aplicar las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la licencia única anual de		X	No está dentro de sus objetivos

funcionamiento y los requisitos para su obtención siguiendo el debido proceso y conforme a la normativa vigente.			
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10 *Facultades turísticas atribuidas en gestión cantonal.*

Facultades atribuidas	FMTPC		Observación
	Aplica	No Aplica	
Gestión Cantonal			
Promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo conforme a la ley		x	Solo existen convenios de cooperación en promoción, levantamiento de fichas de atractivos y capacitación.
Actualizar el catastro de establecimientos turísticos del cantón, de conformidad con la normativa nacional vigente.		x	No está dentro de sus objetivos.
Elaborar y actualizar el catastro de establecimientos turísticos de su circunscripción, de conformidad con la normativa expedida por la autoridad nacional de turismo.		x	No está dentro de sus objetivos.
Actualizar y dar mantenimiento adecuado a la señalización turística, así como la señalética turística del cantón.		x	No está dentro de sus objetivos.
Impulsar campañas de conciencia ciudadana que generen una cultura sobre la importancia del turismo.	x		Realizan campañas de concientización.

Recaudar los valores por concepto de imposición de sanciones por el incumplimiento de la licencia única anual de funcionamiento y los requisitos para su obtención.		x	No está dentro de sus objetivos.
Desarrollo de productos o destinos turísticos que posibiliten la promoción conjunta y acceso a nuevos mercados en coordinación con los demás niveles de gobiernos.		x	Solo plantean productos dentro del plan estratégico y de mercadeo.
Elaborar y difundir material promocional e informativo turístico cantonal.	x		Elaboran folletería y souvenirs de promoción
Otorgar asistencia técnica y capacitación a los prestadores de servicios turísticos del cantón en el marco de la normativa nacional.	x		Brinda capacitación a prestadores de servicios. (intermediación, restauración, alojamiento)
Coordinar mecanismos de bienestar turístico con los distintos niveles de gobierno, así como con las entidades nacionales competentes.		x	
Receptar, gestionar, sustanciar los procesos de denuncias efectuadas por parte de los distintos turistas, respecto a los servicios recibidos, y reportarlas trimestralmente a la Autoridad Nacional de Turismo.		x	No reciben ni reportan de manera trimestral.
Realizar y apoyar ferias, muestras, exposiciones, congresos y demás actividades promocionales del turismo de acuerdo a los lineamientos de la	x		Participación en ferias nacionales e Internacionales

Autoridad Nacional de Turismo.			
Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo cantonal de acuerdo a las establecidas por la Autoridad Nacional de Turismo.		x	Realiza estadísticas sin la metodología del MINTUR
Fomentar proyectos turísticos cantonales que guarden concordancia con la legislación vigente.		x	No se cuenta con partida presupuestaria (Sarmiento)

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Modelo de gestión.

La propuesta de un modelo de Gestión Pública para desarrollar a Cuenca como un destino turístico se presenta bajo una investigación que identifica la problemática del sector turístico, que es evidente por la falta de ordenamiento, el limitado accionar de entes públicos locales y la disparidad entre entes de gestión. Por ello es necesario plantear un modelo de gestión que supla de manera gradual y sostenida las necesidades de la actividad turística local.

Se ha estudiado la situación actual del turismo, el marco legal de turismo nacional y local, al ente de gestión turístico denominado FMTPC y su personería jurídica que a decir de (Sarmiento, 2016) su accionar se limita por su presupuesto anual, además las funciones estipuladas en los estatutos de conformación institucional no satisfacen las necesidades y tampoco son una solución a la problemática del sector turístico del cantón Cuenca.

Estas son algunas consideraciones que no permiten la evolución de la gestión pública de turismo de la ciudad, deben asumirse nuevos desafíos que cumplan con las disposiciones legales, alineados a la política de desarrollo nacional. Así también un ente que cumpla la función de coordinador y ejecutor del desarrollo del turismo local que adopte un propio modelo de gestión basado en:

- El cumplimiento de la normativa legal.
- Buscar soluciones a la problemática y necesidades turísticas locales.

- La aplicabilidad y sostenibilidad de la administración mediante gestión eficiente.

Conociendo que la dinámica de la actividad turística responde a fenómenos de orden económico, social y ambiental, es necesario planteamientos que procedan de las necesidades, es decir de adentro hacia afuera, con el fin de organizar y afianzar productos turísticos innovadores y atractivos acorde a las tendencias globales pero con identidad dando lugar a la sostenibilidad del destino. Desde un punto de vista económico se debe analizar los pro y contra del tejido empresarial, en este sentido el turismo debe ser visto como una oportunidad integral de desarrollo articulando el trabajo multisectorial que permita consolidar la gestión para desarrollar destinos turísticos.

Entendiendo que, según Francesc Valls un destino es... "la unidad base de gestión para las políticas turísticas". Un destino turístico debe consolidarse siendo estratégico y competitivo, mediante trabajo de coordinación y cooperación entre entes públicos y privados que les permita mejorar y fortalecer todos los servicios creando así ventajas competitivas que de manera individual difícilmente se pueden alcanzar.

Por ende es necesario que la administración pública propicie escenarios de oportunidades que permitan aprovechar el potencial turístico del cantón Cuenca, a partir de la interacción de la comunidad, la industria, los recursos naturales y culturales con los que se cuenta y el bienestar de los visitantes como un solo factor de desarrollo. Para ello es necesario priorizar el análisis de la planificación territorial y los objetivos de desarrollo local y nacional. Es así como la participación del sector público se convierte en un factor clave y corresponsable del desarrollo de un turismo sostenible.

La gestión de destinos tiene un enfoque netamente estratégico cuyo fin básicamente responde a la coordinación y articulación del sector turístico incluyendo a demás sectores productivos en el caso que se requiera, al ser integrador es necesaria la colaboración participativa de los aliados involucrados para trabajar en temas de promoción, gestión, capacitación y desarrollo sectorial.

Con lo anteriormente mencionado se plantea la propuesta de un modelo de gestión integrador que parte de conceptos de turismo sostenible mediante un modelo VICE (Visitors, Industry, Community and Environment) que se fundamenta en el desarrollo de "Turismo que tenga plenamente en cuenta sus impactos económicos, sociales y

ambientales actuales y futuros, atendiendo las necesidades de los visitantes, la industria, el medio ambiente y las comunidades de acogida" (UNEP and UNWTO, 2005)

Dentro del análisis y los problemas identificados se debe buscar soluciones administrativas mediante gestión, si bien es cierto se toma como punto de partida y núcleo de desarrollo factores económicos, sociales, ambientales; se propone la implementación de una DMO's (Destination Management Organizations) "que son las organizaciones responsables de la gestión y marketing del destino que en general, pueden operar a nivel nacional, regional y local" (OMT, 2004) este modelos se complementa con un modelo VICE que sustente la sostenibilidad del destino.

Los grandes ámbitos estratégicos que asume un ente de Gestión turística podríamos dividirlos en los siguientes acápite.

- Planificación Estratégica.
- Gestión de equipamientos y/ o servicios.
- Promoción y Marketing.
- Capacitación.
- Fortalecimiento Institucional.
- Investigación.

Puesto que "La gestión de destinos, es la gestión coordinada de todos los elementos que conforman un destino (Atracciones, servicios, acceso, comercialización y precios)" (OMT, 2007).

Figura 20 Ámbitos estratégicos que asume un ente de Gestión.



Fuente: Organización Mundial del Turismo. 2007

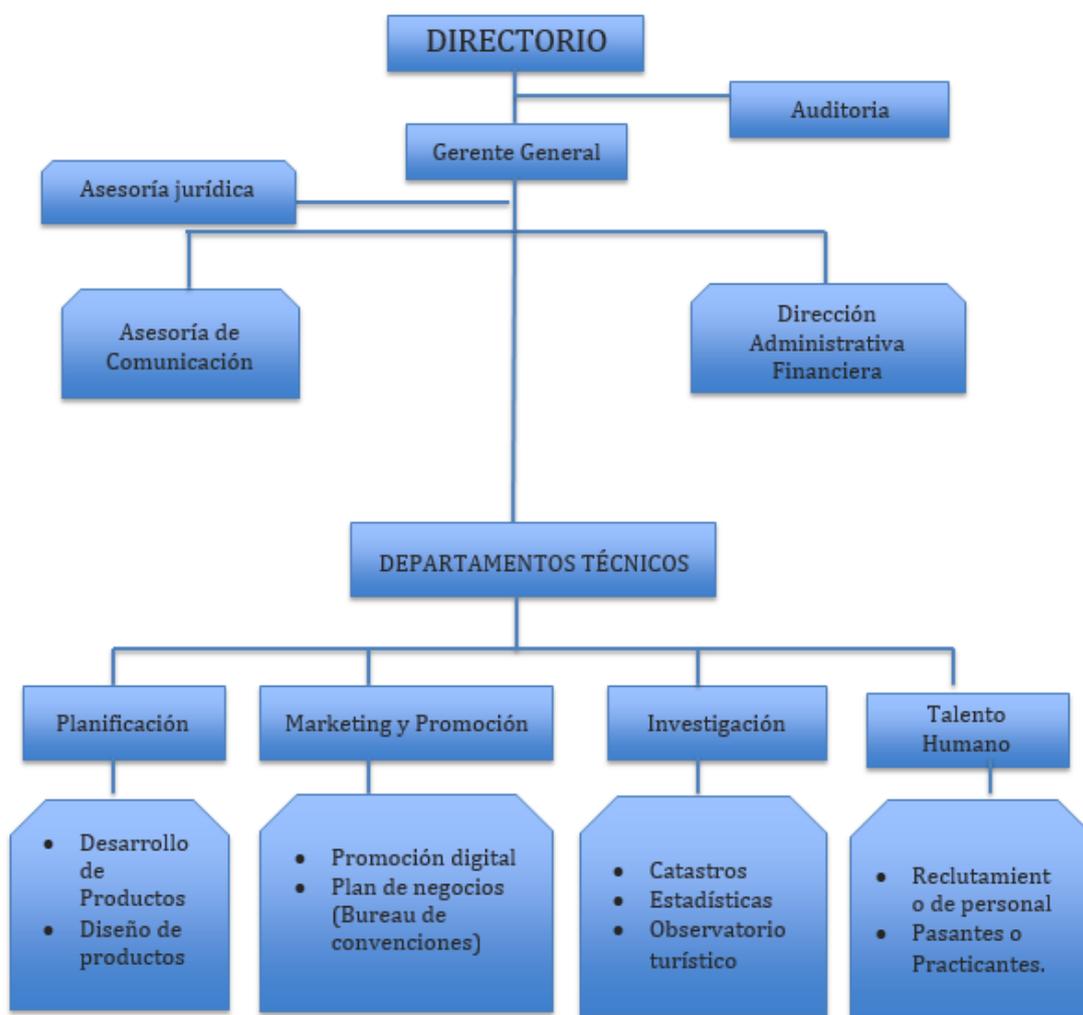
La creación y dirección de un entorno adecuado es uno de los principales retos y factores más importantes a analizar al momento de poner en valor la adaptación de un modelo de gestión público.

La creación del entorno adecuado incluye:

- “Planificación e infraestructura;
- Desarrollo de recursos humanos;
- Desarrollo de productos;
- Desarrollo de tecnología y sistemas;
- Industrias relacionadas y adquisiciones” (OMT, 2007).

4.2.1 Esquema Operativo

Figura 21 *Esquema Operativo*



Fuente: Elaboración propia. 2017

Tabla 11 *Unidades administrativas del organigrama funcional.*

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN
Directorio	Dar directrices y lineamientos generales a la organización en conformidad con el COOTAD y demás normas jurídicas que se pueden aplicar.
Gerencia general.	Se constituye como la persona jurídica legal y es responsable del cumplimiento de lineamientos dispuestos por el directorio, liderando los niveles técnicos y operativos de la empresa.
Niveles de asesoramiento	
Asesoría jurídica	Brinda apoyo legal y asesoramiento en todas las áreas y departamentos para dar cumplimiento a todas las operaciones.
Asesoría de comunicación	Brinda asesoramiento de comunicación para definir estrategias de difusión enmarcadas a los objetivos, incluyendo está el posicionar la institución a nivel local, nacional e internacional.
Nivel técnico	
Planificación	Coordina y organiza el desarrollo de productos, diseño de productos y se encarga de la evaluación de los mismos. Trabaja de manera articulada con los demás departamentos para la realización y dar cumplimiento al POA.
Marketing y promoción	Es encargado de identificar mercados para la promoción y comercialización de productos del destino Cuenca (promo-comercialización).
Investigación	Es encargado de generar mediante investigación, boletines y estadísticas que permitan conocer tendencias y preferencias de los viajeros que a su vez sirven para generar nuevos productos y estrategias de comercialización
Talento humano	Encargado del reclutamiento de profesionales idóneos de acuerdo al cargo.
Niveles de apoyo	
Auditoría	Encargado de auditar los procesos operativos, financieros, administrativos y de contratación pública.
Dirección administrativa y financiera	Es una dirección técnica general encargada de dar apoyo en diferentes áreas especialmente en administración contabilidad y contratación pública.

Fuente: Elaboración Propia. 2017

Figura 22 *Principios de Gestión*



Fuente: Elaboración Propia / Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas.

Para que un modelo de gestión se desarrolle y cumpla con sus objetivos es necesario fundamentar su accionar en principios, para ello hemos definido los siguientes principios:

- Eficacia: Entendiendo por tal el óptimo grado de consecución en los objetivos marcados por las políticas turísticas municipales.
- Eficiencia: Entendida por la optimización del uso y gestión de los recursos
- Cooperación: Conseguir la involucración y cooperación de los agentes implicados públicos y privados.
- Corresponsabilidad: mecanismo que coadyuva el fortalecimiento entre entes gestores
- Transparencia: la ley ecuatoriana permite conocer los procesos a la ciudadanía en general mediante la ley de transparencia.
- Transversalidad: Involucramiento y participación activa de la mayor cantidad de actores y entes del sector turístico y afines.

VICE (Visitors Industry Community and Environment) / DMO (Destination Management Organization)

Tabla 11 *Modelos de Gestión DMO/VICE*

MODELOS DE GESTION DMO/VICE		
	Presentación y Gobierno	Sistema de Financiación
Pros	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una Empresa Pública. • Permite asumir y cumplir a cabalidad las competencias asignadas. • No tiene limitaciones administrativas. • Tiene principios claros de funcionalidad. • Flexibilidad y agilidad en la organización. • Accionar particular y libre de participación con entes privados. • Rango de actuación que parte de adentro hacia fuera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación presupuestaria por parte del Municipio. • Capital semilla. • Cobro de tasas. • Recaudación de la LUAF
Contras	<ul style="list-style-type: none"> • Puede verse inmiscuida en tintes políticos. • Enfoque de organización 	

	burocratizada	
--	---------------	--

SISTEMA DE GESTION	OBSERVACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Directorio • Transparencia de Gestión • Facilidad de integración de sinergias públicas y privadas. • Su funcionamiento se rige al cobro de tasas 	<ul style="list-style-type: none"> • La profesionalización en las áreas es indispensable para el correcto funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia / Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas².

Financiamiento

Financiación Pública

Son las aportaciones o asignaciones presupuestarias directas del GAD Municipal de Cuenca. Cada asignación deberá ser destinada a cumplir con los planes programas y proyectos que estén relacionados a desarrollar a Cuenca como un destino turístico.

A continuación se presenta una tabla en la que se exponen los actuales valores de recaudación de la LUAF. Estos deben ser reajustados a fin de mejorar los ingresos económicos para ser destinados al cumplimiento del desarrollo del destino Cuenca.

² Adaptación de Modelo de gestión DMO/VICE (Development & Planning S.L)

Tabla 12 *Financiamiento tasas LUAF.*

SECTOR	No. DE ESTABLECIMIENTOS*	VALOR POR LUAF ACTUAL
Alimentos y Bebidas	1.258	81.916,02
Alojamiento (Incluye Moteles)	243	26.148,99
Agencias de Viaje y Tour Operadores	124	27.960,00
Eventos y Convenciones	42	9.440,00
Transporte Turístico	27	10.160,00
Recreación (Discotecas, Salas de Baile, Bolerías, Termas y Balnearios)	50	16.400,00
TOTAL	1.744	172.025,01

Fuente: Catastro Ministerio de Turismo, Coordinación Zonal 6, 2016

Autofinanciamiento

Se consideran todos los ingresos que se obtiene por la venta de productos y la prestación de servicios, incluyendo también la comercialización de espacios de equipamiento turístico.

Desarrollo y venta de nuevos productos ya sean productos materializados en souvenirs, edición y venta de publicidad en medios digitales e impresos, en diferentes medios de comunicación de interés de los turistas o visitantes. Para ello es necesario tener espacios de comercialización con alianzas estratégicas en centros comerciales, centros culturales, agencias de viajes, tiendas artesanales, aeropuerto, etc.

Los denominados Packages, son un mecanismo para recaudar ingresos por venta de diferentes servicios y productos de interés para visitantes y turistas a fin de hacer conocer las actividades existentes en la ciudad, estas pueden ser de diferente índole. Uno ejemplo claro son las City-card. Otra de las opciones son las denominadas cuponeras que venden publicidad y descuentos en establecimientos afiliados dando un beneficio a los usuarios.

La concesión de servicios turísticos como transporte turístico es una opción dejando de lado el monopolio, la concesión del servicio de buses panorámicos a fin de exigir mejora continua y servicio de calidad.

Gestión de equipamientos, como por ejemplo, espacios para eventos, campings/albergues públicos, zonas de aparcamiento, etc. El ejemplo claro es Quito y Cartagena que prestan servicios para eventos de gran magnitud, para ello es necesario incursionar en la gestión para la organización de eventos de manera organizada, es decir la conformación de un Convention Bureau de la ciudad de Cuenca. (Development & Planning S.L)

CONCLUSIONES.

A nivel nacional el turismo es una de las actividades económicas que se ha logrado posicionar frente a los ingresos no petroleros y productos de exportación tradicionales, por ello desde el gobierno central se ha tomado en cuenta al sector turismo en la agenda de planificación para integrarlo en el proceso de descentralización de competencias.

El cantón Cuenca pese al haber asumido la competencias, atribuciones y funciones en materia turística, no cumple a cabalidad con dicha responsabilidad debido a que no existe una institución encargada de ejercer las funciones de regulación, control, planificación y gestión.

La administración pública del cantón Cuenca actualmente se encuentra gestionada por una institución que se limita básicamente a la promoción y marketing.

Cuenca se ha consolidado como un “destino” nacional, sin embargo cuenta con recursos y planta turística instaurada que se podría mejorar mediante planificación enfocada a desarrollar nuevos productos turísticos y el ordenamiento de la actividad turística mediante políticas turísticas que le permitirían diversificar la oferta y ser más atractivos a mercados internacionales.

Actualmente la promoción turística del cantón Cuenca se basa en la oferta de productos turísticos existentes que se enfocan en cultura y naturaleza, estos productos se han convertido en productos convencionales, escasos de innovación. El plan estratégico y de mercadeo del cantón Cuenca presenta alternativas para solucionar la problemática de ordenación ineficiente de actividades, limitada capacidad empresarial para aprovechar el potencial turístico, limitada capacidad de gestión turística del sector público, déficit en el desarrollo del destino, ausencia de una estrategia global de marketing. Estas problemáticas no deben ser trabajadas de manera aislada entre sectores sino más bien se deben integrar esfuerzos de cooperación, principalmente entre entes gestores.

Debido a las necesidades del sector turístico para potencializar a Cuenca como un destino nacional e internacional es necesario hacer cambios desde los actuales entes de gestión erradicando la duplicidad de acciones y que asuman con responsabilidad sus competencias. En el sector público es necesario que se constituya una figura jurídica

con un modelo administrativo que permita articular un trabajo asociativo y estratégico entre sectores público y privado.

Para el alcanzar los objetivos planteados en el presente trabajo se han tomado varias aristas tales como el marco jurídico nacional de turismo, la constitución, análisis de modelos de gestión en destinos similares que permitieron dar paso a un planteamiento de modelo de gestión pública de turismo que se pudo adaptar a la realidad local.

Se ha planteado una propuesta de modelo de gestión pública reuniendo fundamentos de un modelo VICE y DMO, con capacidad de asumir todas las competencias atribuidas en la ley; dando solución a problemáticas de regulación control, planificación y gestión partiendo de los principios de sostenibilidad poniendo en primer plano las necesidades locales, sociales, económicas y ambientales, esto mediante la gestión de una DMO que administre de manera coherente los procesos entre gestores turísticos que permitan consolidar a Cuenca como un destino turístico.

BIBLIOGRAFÍA

- Cooperación al Desarrollo Económico. (2014). *Conceptos básicos para la gestión de destinos turísticos* (Primera Edición ed.). Lima, Perú: Swisscontact, Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico. Recuperado el 11 de Abril de 2016, de <https://asesoresenturismoperu.files.wordpress.com/2016/04/124-conceptos-basicos-para-la-gestion-de-destinos-turc3adsticos.pdf>
- Organización Mundial del Turismo. (1999). *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. España, Madrid.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito, Ecuador. Obtenido de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Bigné, E. (2000). *Marketing de los Destinos Turísticos. Análisis y Estrategias de Desarrollo*. Barcelona: Ariel.
- Brackenbury. (2000). *Promoting Destinations: Beyond the Year 2000. Opportunities and Threats*.
- Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización. (19 de Octubre de 2010). *Registro Oficial N° 303*. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de Competencias. (23 de Marzo de 2016). *Registro Oficial N° 718*. Quito, Ecuador.
- Convenio de Transerencia de Competencias. (19 de Julio de 2001). Cuenca.
- Cooper, C. F. (1998). *Tourism: Principles and Practice. England: Addison Weseley Logman*.
- Cuenca, G. (2015). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/PDOT%202016%20editado_0.pdf
- Cuenca, G. (16 de Marzo de 2016). *www.cuenca.gob.ec*. Obtenido de <http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/RESOLUCION%20BARES%20MARZO%202016.pdf>
- Ecuador, A. N. (2008). *Constitución República del Ecuador*. Quito.
- EPMQT. (s.f.). <http://www.quito-turismo.gob.ec>. Obtenido de <http://www.quito-turismo.gob.ec/la-institucion/quienes-somos>
- Fundación Municipal Turismo para Cuenca. (11,13 de Mayo de 2005). *Estatutos Fundación Municipal Turismo para Cuenc*. Obtenido de www.cuenca.gob.ec: http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/207_ESTATUTO%20DE%20LA%20FUNDACION%20MUNICIPAL.doc

- GAD Cuenca. (29 de Octubre de 2001). ORDENANZA QUE REGULA EL CONSEJO DE TURISMO DEL CANTON CUENCA. Cuenca:
<http://www.cuenca.gov.ec/?q=node/8859>.
- GAD Cuenca. (29 de Octubre de 2001). *www.cuenca.gob.ec*. Obtenido de
<http://www.cuenca.gob.ec/?q=node/8859>
- GAD Cuenca. (11 de Abril de 2005). ORDENAZA POR LA QUE SE REGULA LAS COMPETENCIAS QUE EN EL AMBITO TURISTICO HAN SIDO TRANSFERIDAS A LA I MUNICIPALIDAD DE CUENCA. Cuenca.
- GAD Cuenca. (26 de febrero de 2010). Ordenanza para la Gestión y Conservación de las Áreas Históricas y Patrimoniales del Cantón Cuenca.
- GAD Cuenca. (2015). Cartilla del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Teritorial del Cantón Cuenca 2015. *Resumen Ejecutivo*. Cuenca, Ecuador. Obtenido de
CARTILLA DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA:
http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/Resumen_ejecutivo_PDOT_mod.pdf
- GIER Grupo de Investigación en Economía Regional. (Junio de 2016). *Estudio de Demanda y Oferta Turística de la ciudad de Cuenca*. Obtenido de
<http://cuenca.com.ec/sites/default/files/1er%20Boletin%20Estadisticas%202016.pdf>
- ICOMOS. (Octubre de 1999). *www.icomos.org*. Obtenido de
http://www.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf
- Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca. (s.f.). Estatutos Fundación Municipal Turismo para Cuenca. Cuenca, Azuay, Ecuador.
- INPC. (s.f.). <http://www.inpc.gob.ec>. Obtenido de <http://www.inpc.gob.ec/direcciones-regionales/quito-r1-y-r2>
- Izard, O. M. (2010). *Gestion Publica del Turismo*. Madrid: UOC.
- Izard, O. M. (2010). *Gestión Pública del Turismo*. Barcelona: UOC.
- Leiper, N. (2015). *Tourism Management*. London. *homson Business Press*.
- Leon, A. M. (9 de Marzo de 2017). Modelos de Gestion . (E. Ordonez, & a. Salazar, Entrevistadores)
- Ley de Patrimonio y Cultura. (19 de Noviembre de 2004). Registro Oficial Suplemento 645. Obtenido de
http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ec_codificacion_27_1_ey_de_patrimonio_cultural_spaorof.pdf
- Ley de Turismo del Ecuador. (29 de Diciembre de 2014). Ley de Turismo del Ecuador. *Registro Oficial Suplemento 733* . Quito.
- MINTUR. (2015). *Principales Indicadores de Turismo*. Obtenido de
https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwig4M_Jm-fMAhXMmR4KHellID-

8QFggnMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.quito-turismo.gob.ec%2Findex.php%2Fes%2Festadisticas%2Fquito-en-cifras%3Fdownload%3D425%3Amintur-boletin-fe

- OMT. (2004). *Survey of Destination Management Organizations*. Obtenido de http://www.unwto.org/destination/dmo/en/pdf/DMO_Final_report.pdf.
- OMT. (2007). *A practical Guide for Tourism Destination Management*. Obtenido de http://www.visitkerteminde.dk/sites/default/files/asp/visitkerteminde/KUP/a_practical_guide_to_tourism_destination_management.pdf
- PLANDETUR-2020. (28 de Septiembre de 2007). *www.turismo.gob.ec*. Obtenido de <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/PLANDETUR-2020.pdf>
- Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador. (23 de Marzo de 2016). Registro Oficial Organo del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador. Obtenido de <http://www.cuenca.gob.ec/?q=node/8859>
- Sancho, A. (1998). *Introduccion al Turismo*. Madrid: OMT.
- Sarmiento, T. (17 de Noviembre de 2016). Modelo de Gestión Pública para posecionar a Cuenca como un destino Turístico. (A. Salazar, & O. Esteban, Entrevistadores)
- SENPLADES. (2012). *www.planificacion.gob.ec*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/2-como-se-puede-transformar-el-estado/>
- Soutler, E., & Leisen, B. (1999). Managing Stakeholders. *A tourism planning model. Annals of Tourism Research*.
- Swisscontact. (Mayo de 2014). *Concepta Básicos para la Gestión de Destinos Turísticos*. Arkabas.
- Touriconsulting, & FMTPC. (2016). *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico y Mercadeo 2016-2021*. Cuenca .
- UNEP and UNWTO. (2005). *Making Tourism More Sustainable. A Guide for Policy Makers*.
- UNWTO. (15 de febrero de 2015). *www.unwto.org*. Obtenido de <http://media.unwto.org/es/press-release/2015-02-09/la-conferencia-mundial-sobre-turismo-y-cultura-de-la-omt-y-la-unesco-reune->
- Valls, J.-F. (2004). *Gestion de Destinos Turisticos Sostenibles* . Barcelona , Espana: Gestion 2000.

ANEXOS