**PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA QUE DEFINE INDICADORES SOBRE LA GESTIÓN DE TURISMO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

De acuerdo al estudio Turismo y sus efectos globales sobre el patrimonio:

*“Desde la década de 1960, se originó una percepción de que el turismo, especialmente internacional, debía y podía beneficiar a los países subdesarrollados, bajo la tesis de que la llegada de numerosos turistas extranjeros a dichos sitios, aportando divisas, reduciría el déficit estructural de la balanza de pagos, proporcionando a los países destino una mejora económica que impulsaría el bienestar social. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la conferencia de Roma (1963), proclamó que: “el turismo puede aportar y aporta efectivamente una contribución vital al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo” (Capanegra, 2008, p. 124).*

*Es preciso señalar que no todo viajero entra a un país bajo el concepto de turista, sino que puede hacerlo también por trabajo, estudios, entre otros (Organización de las Naciones Unidad, 2010). A pesar de que el motivo de viaje es variable, se les incluye a todos en las cifras macroeconómicas debido a que gran parte de las infraestructuras, equipamientos e instalaciones estatales son utilizadas por los viajeros en general, lo que imposibilita el segregarlos.*

*El Tratado de Montelimar, en 1996, suscrito por parte de países caribeños, situó al turismo como eje estratégico de la economía regional y los países participantes se comprometieron a colaborar para convertirse en destinos turísticos únicos. Se establecieron políticas para atraer la inversión, como incentivos fiscales, facilidades a jubilados extranjeros, seguridad jurídica sobre propiedades de inversionistas, re categorización de las costas, entre otros (Cañada, 2012, pp. 78-81). De acuerdo con el PIB, países como República Dominicana han tenido un crecimiento importante y sostenido en su economía. Sin embargo, después de haber aumentado 10 veces la cantidad de turistas que recibía 20 años atrás, este país se ha mantenido en el puesto 91 en el índice de desarrollo humano de la ONU, es decir que, a pesar de una mayor inversión estatal en la potenciación del turismo, los resultados macroeconómicos no se reflejan en la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos.*

*Para precisar la influencia y los efectos que tiene el turismo, se plantea un símil con lo que sucede con la explotación minera. En la minería se tiene como recurso principal una montaña, de la que se explotan o extraen minerales día tras día para obtener el máximo beneficio económico. Al ser un recurso natural, la montaña se deteriora hasta que desaparece por la constante explotación y sus restos quedan abandonados, pues ya no son útiles para la producción. Todo esto genera un impacto en el medio ambiente, así como en la economía. Del mismo modo que en la explotación minera, el turismo recurre al destino para obtener un beneficio económico: lo hace hasta agotar todos los recursos que éste le puede brindar.*

*A pesar de que los efectos que produce el turismo no son tan fácilmente visibles como los que sufre una montaña al ser explotada por la minería, sí muestran la magnitud del daño que puede sufrir el destino. En este sentido, se puede plantear que este modelo de producción comprende una dinámica autodestructiva, que incluso se ha dado en el ámbito del turismo, donde se agotan todos los recursos disponibles y además se generan otros problemas, como la disminución de habitantes. Existen varios ejemplos de ello, como los casos de Acapulco, Barcelona o República Dominicana, entre otros; sin embargo, uno de los más significativos es el denominado “síndrome de Venecia”, proceso resultado del creciente turismo en la ciudad italiana que provocó la permanente disminución de sus pobladores. Así, para el final de la Segunda Guerra Mundial contaba con 175 mil habitantes y en 2014 llegaba a 57 mil en contraste con el aumento de turistas que en el mismo año llegó a 22 millones. De acuerdo con Carmen Porras (2014) en su artículo sobre el síndrome de Venecia publicado en la Revista Hosteltur, existen dos causas para la disminución de habitantes: la especulación inmobiliaria y el deterioro de edificaciones por la humedad; sin embargo, Venecia no es el único patrón de este modelo de producción turística. Un informe de la Generalitat de Catalunya señala que el turismo es la primera causa externa de la inflación, es decir, del aumento del encarecimiento de la vida (Cañada, 2012, p. 75).”* (Hoyos, 2020)

De acuerdo a los investigadores Cañada y Gascón, existen 10 mitos sobre el turismo: generación de empleo, impulso a otras actividades, modernización de infraestructuras, valoración a los recursos naturales, equilibrio en la balanza de pagos, cuidado del medio ambiente, intercambio cultural o reducción de pobreza. Según Angulo (2009) se debe observar los procesos urbanos, bajo la supervisión científica y académica de áreas especializadas. En el campo turístico se hace necesario disponer de información rigurosamente tratada sobre los distintos aspectos relacionados con los movimientos turísticos y sus impactos.

La gestión del sector turístico al momento, se basa en la ponderación subjetiva sobre la prestación de servicios que, debido a la transversalidad del sector, genera complejidades en la lectura de desarrollo turístico. La evolución del propio fenómeno turístico y la dialéctica turismo-territorio obligan a buscar permanentemente estrategias de innovación en la gestión de los destinos para lograr más competitividad y, al mismo tiempo, desarrollos sostenibles. En los últimos años el esfuerzo se ha focalizado en la búsqueda de herramientas apropiadas y en este contexto las propuestas se han centrado en el diseño e implementación de índices y sistemas de indicadores de turismo para la gestión sostenible de los destinos. (López Palomeque , Torres Delgado, Font Urgell, & Serrano Miracle, 2018). Los indicadores constituyen una de las herramientas que permiten identificar la calidad, verificar condiciones, comparar lugares y situaciones, administrar información temprana de advertencia y, anticipar tendencias y condiciones futuras.

La Organización Mundial del Turismo – OMT – indica que el turismo guarda una estrecha relación con el desarrollo y se ha convertido en un motor clave del progreso socioeconómico de las poblaciones, es reconocido como un fenómeno social y la contribución del turismo al bienestar económico depende de la calidad y de las rentas que el turismo ofrezca a los destinos.

El Manual de Indicadores de Desarrollo Sostenible para los Destinos Turísticos, publicado por la OMT en 2005, en el Recuadro 1.4 Información e Indicadores indica: “Muchas fuentes de datos existentes pueden adaptarse y utilizarse como indicadores para medir la sostenibilidad. Por ejemplo, cabe considerar el número de turistas (una cifra de referencia que se evalúa en casi todos los destinos) como un indicador de la sostenibilidad cuando se relaciona con los niveles deseados de turismo o con los límites conocidos de capacidad.

Como parte de una estimación de la capacidad de acogida turística o de los límites de cambio aceptable, el número de turistas (en particular, las cifras de afluencia máxima) pueden relacionarse con la utilización de recursos naturales (por ejemplo, consumo medio de agua por turista) y emplearse para indicar la presión potencial ejercida sobre los sitios naturales o arquitectónicos. Cuando estos mismos números de turistas se comparan con el número de residentes locales, se obtiene una relación que puede servir de indicador de presión social potencial, que es un indicador de la sostenibilidad sociocultural del turismo.

Cualquier dato puede convertirse en un indicador útil, si se refiere a los problemas importantes de un destino”.

El Sistema Europeo de Indicadores Turísticos, publicado en 2017 por la Unión Europea, indica que un destino turístico puede referirse como:

*“un lugar o zona en que el proceso de gestión de visitantes incluye generalmente una amplia gama de partes interesadas de los sectores público y privado, así como de la comunidad local de acogida… Esta repercusión económica se percibe en el empleo, el incremento de los ingresos fiscales, el crecimiento empresarial, la conservación del medio ambiente y la protección del patrimonio cultural. No obstante, cada turista también deja atrás residuos, consume agua y energía y afecta de algún modo a las comunidades que visita. Por lo tanto, una gestión adecuadamente informada y colaborativa de los destinos resulta fundamental para que los destinos turísticos europeos sean viables a largo plazo.”* (Unión Europea, 2016)

El nivel de competitividad turística de los países a nivel mundial, lo mide el Foro Económico Mundial, en base a un índice de competitividad turística que analiza 90 indicadores, agrupados en 14 subíndices como parte de cuatro índices generales que son:

1.- Entorno propicio para el desarrollo turístico.

2.- Política y condiciones propicias para el desarrollo de viajes y turismo.

3.- Infraestructura turística.

4.- Recursos culturales y naturales.

No hay un único modelo de desarrollo turístico universalmente correcto, sino que cada ámbito tiene unas necesidades sociales, cualidades territoriales y objetivos económicos diferentes a tener en cuenta en la construcción colectiva de alternativas sostenibles. Por ello, no se puede hablar en términos de sostenibilidad absoluta sino de tendencia a partir de un equilibrio entre la diversidad de situaciones locales y unos referentes (comparativos, temporales o científicos) que orienten la actividad bajo criterios de sostenibilidad. (Torres Delgado, 2013). Para que el sistema de indicadores sea una herramienta de gestión hay que mantener la Base de Datos abierta y dinámica y hacer el cálculo de los indicadores periódicamente. Con una periodicidad realista y que permita que los nuevos datos recogidos y tratados detecten los efectos de las medidas que se hayan implementado a partir de los primeros “informes de destino”, elaborados en la etapa de diseño y creación y transferidos en su momento cada uno de los municipios. (López Palomeque , Torres Delgado, Font Urgell, & Serrano Miracle, 2018)

De acuerdo al Código Municipal, conforme establecen los siguientes títulos se puede evidenciar que en otros ejes si existen indicadores como: en el Libro IV, Del Eje Territorial, en su Libro IV.1 Del Uso de Suelo en la Sección II, De los Estándares de Calidad en su artículo 2896. – Indicadores de calidad: “Sin perjuicio de los parámetros de calidad que las Operadoras deben garantizar conforme la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la normativa local vigente, para el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, las operadoras, con sus conductores, conductoras y personal administrativo, de los Subsistemas de transporte público de pasajeros, aplicarán obligatoriamente los siguientes indicadores de calidad del servicio…”.

De acuerdo al código Municipal, la gestión del turismo se enmarca en el eje económico. Durante los últimos diez años, el Distrito Metropolitano de Quito ha realizado una inversión directa a través de su Empresa Pública de Gestión de Destino Turístico – Quito Turismo-, cercana a los 54 millones de dólares entre aportación municipal y tasas de turismo a lo que se debe sumar la inversión indirecta realizada en los diferentes servicios que ofrece un destino como infraestructura (aeropuerto, vialidad, parques y jardines), seguridad, ornato, entre otros servicios que reciben simultáneamente a quiteños y turistas.

La ordenanza N° 024-2021 establece el Observatorio Metropolitano de Turismo con la finalidad de que se generen constantemente procesos de investigación, innovación y desarrollo de manera institucionalizada, que permita la toma de decisión en base a criterios técnicos y manejo de información estadística real.

Con el fin de demostrar resultados de las actividades que se realizan en el Distrito Metropolitano sobre Turismo, es necesario definir indicadores de medición permanente que permitan el análisis sobre la gestión de Turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, que facilite a los ciudadanos contar con información objetiva y cuantificable, para conocer el impacto del turismo en el desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito.

**ORDENANZA METROPOLITANA No.**

**EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**CONSIDERANDO:**

**Que,** la Constitución de la República crea una nueva organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio con el objeto de consolidar un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados a través de la profundización de un nuevo modelo de autonomías y descentralización que aporte en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país;

**Que,** el artículo 83 de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante “Constitución”, al establecer los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y de los ecuatorianos, preceptúa como parte de éstos, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conservar el patrimonio cultural y natural del país y cuidar y mantener los bienes públicos, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente. Deberes y responsabilidades que deben observarse también en la relación entre la ciudadanía y el Estado para la administración de las finanzas públicas;

**Que,** el artículo 240 de la Constitución, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;

**Que,** el número 2 del artículo 276, de la Constitución de la República, señala como uno de los objetivos del régimen de desarrollo el construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;

**Que**, la Constitución de la República del Ecuador respecto del manejo de las finanzas públicas establece en su artículo 286: *"Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica (...)*";

**Que,** de conformidad al literal a) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en adelante “COOTAD”, entre las atribuciones del Concejo Metropolitano, le corresponde ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

**Que,** el inciso final del artículo 135, del Cootad, dispone que el turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno;

**Que,** la letra g) del artículo 54, del Cootad, referente a las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, señala que le corresponde: regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

**Que,** el numeral 1 del artículo 11 de la resolución de las Facultades a Gobiernos Autónomos – Desarrollo Actividades Turísticas – indica que es de atribución de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos expedir ordenanzas y resoluciones de carácter cantonal que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, en concordancia con la planificación nacional del sector turístico y la normativa nacional vigente y las políticas públicas expedidas por las Autoridad Nacional de Turismo .

**Que,** el numeral 13 del artículo 13 de la resolución de las Facultades a Gobiernos Autónomos – Desarrollo Actividades Turísticas – indica que es de atribución de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos participación en la elaboración de estadísticas de turismo cantonal.

**Que,** el artículo 348 del código Municipal. - Sistema de indicadores. - El sistema de indicadores deberá tener como característica la estabilidad de las metodologías a fin de contar con información periódica comparable, de modo tal que se pueda construir y evaluar el impacto de las políticas públicas; y deberá abarcar progresivamente la mayor cantidad de áreas de la gestión.

**Que,** el artículo 1348 del código Municipal establece: “Con la finalidad de que se generen constantemente procesos de investigación, innovación y desarrollo de manera institucionalizada, que permita la toma de decisión en base a criterios técnicos y manejo de información estadística real, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad tendrá a su cargo el Observatorio Metropolitano de Turismo”

**Que,** el artículo 1349 del código Municipal establece: “Encárguese a la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, la rectoría del Observatorio Metropolitano de Turismo.”

**En ejercicio de las atribuciones que confieren los artículos 240, 264 numeral 1 de la Constitución; artículo 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 de la Ley de Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, expide la siguiente:**

**“ORDENANZA METROPOLITANA QUE DEFINE INDICADORES SOBRE LA GESTIÓN DE TURISMO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

**Artículo único. –** Incorpórese a continuación del artículo 1327 dentro de la Sección I, Capítulo IV, Título I del Libro III.4 de la ordenanza metropolitana N° 001 que contiene el código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, los siguientes artículos:

“**Artículo 1327.1. – Glosario de términos de los Indicadores de la Gestión Turística**:

1. Visitantes: Personas que no viven en el Distrito Metropolitano de Quito y lo visitan con o sin pernoctación, por motivos de ocio, negocios, religioso; médicos u otros.
2. Servicios turísticos: Actividades mediante las cuales se producen servicios que se consideran en las actividades turísticas establecidas en el código municipal vigente.
3. Tiempo de estadía promedio: Es una aproximación al número de días que por término medio permanece un viajero en un establecimiento. Se calcula mediante el cociente, para cada periodo, del número de pernoctaciones entre el número de entradas de ese mismo periodo.
4. Negocios Turísticos: Negocios que cuenta con la LUAE en actividades turísticas
5. Empleos Formales: Empleo genera en los trabajadores una relación laboral reconocida y se cumplen sus derechos laborales (tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo).
6. Producto Interno Bruto Directo Turístico: El producto interno bruto directo turístico es la suma de la parte del valor añadido bruto (a precios básicos) generada por todas las industrias en respuesta al consumo turístico interno más los impuestos netos sobre los productos e importaciones incluidos en el valor de este gasto a precios de adquisición.
7. Tasa de Retorno: La Tasa o Índice de Retorno (también denominada fuga o, en su acepción inglesa, leakage) cuantifica el volumen económico generado por la actividad turística que no se queda (o no llega) en el lugar de destino.

**Artículo 1327.2. – Indicadores de la Gestión Turística. -** Se reconocerán como indicadores básicos sobre el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano de Quito los siguientes: TIEMPO -

1. Número de visitantes no residentes que llegan al Distrito Metropolitano de Quito.
2. Ingresos de los establecimientos registrados en el catastro turístico

.

1. Estancia media en el Distrito Metropolitano de Quito del visitante no residente
2. Cantidad, tipología y categoría de actividades turísticas registradas en el Distrito Metropolitano de Quito, distribuida geográficamente en función de la administración zonal que corresponda
3. Número de empleos formales en actividades y servicios turísticos dentro del Distrito Metropolitano de Quito
4. Contribución Económica Directa del Turismo al DMQ
5. Tasa de retorno (Leakage) sobre la contribución Directo del Turismo en el Distrito Metropolitano de Quito.

La definición de estos indicadores será conforme consta en el anexo de la presente ordenanza

**Artículo 1327.3. – …….. -** La medición, publicación y difusión de indicadores previstos en el artículo anterior, estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad en coordinación con el Observatorio turístico de Quito o quien haga de sus veces; debiendo publicarse por lo menos una vez al año.

**Artículo 1327.3. – …….. –** La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad en conjunto con la Empresa Pública de Gestión de Destino – Quito Turismo – deberá emitir un instructivo para cada indicador delimitado en la presente ordenanza o en los que independientemente proponga a futuro que correspondan la Observatorio Turístico de Quito.

**Cambiar a Transitoria - Artículo 1327.4. – …….. -** La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad deberá presentar en su presupuesto anual los montos requeridos para la obtención y operación del observatorio, en base al modelo de gestión aprobado vigente sobre el Observatorio Turístico de Quito – en concordancia con ordenanza metropolitana N°24 – 2021.

**Artículo 1327.5. – …….. -** La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad en coordinación con el Observatorio turístico de Quito o quien haga de sus veces; enviará a la Secretaría de Comunicación del Distritito Metropolitano de Quito la información en los períodos establecidos en la presente ordenanza, para la difusión por los canales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

**Disposición Transitoria Primera. –** La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad contará con hasta 12 meses a partir de la emisión de la ordenanza para efectuar la publicación de los instructivos correspondientes para la medición, publicación y difusión de los indicadores sobre la gestión del turismo en el Distrito Metropolitano de Quito.

**Disposición Transitoria Segunda. –** El Observatorio turístico deberá emitir la primera publicación de los indicadores sobre la gestión del turismo en el Distrito Metropolitano de Quito en un plazo no mayor a 12 meses posterior a la publicación de los instructivos.

**Disposición Final. -** La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Municipal y en la página web institucional y en el Registro Oficial.