

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**División de Finanzas e Infraestructura Básica**  
**Región 3**

**Ecuador:**

**Elaboración de un Plan de Acción Gubernamental para  
mejorar la competitividad del conglomerado de turismo**

**EC-CSS-214**

**Gustavo J. Segura**  
**Consultor # 503092**  
**Diciembre, 2003**

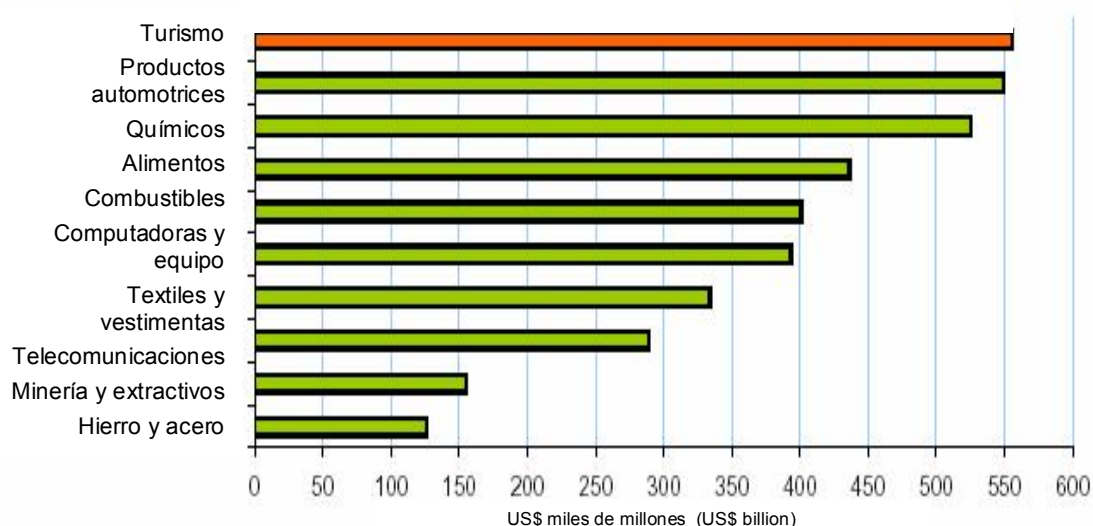
## Tabla de contenidos

<b>A. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO GENERAL .....</b>	<b>3</b>
<b>B. ANTECEDENTES.....</b>	<b>6</b>
A. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL TURISMO EN ECUADOR.....	6
B. ESTUDIOS REALIZADOS RECIENTEMENTE.....	8
<b>C. LOS GRANDES DESAFÍOS DEL TURISMO EN ECUADOR.....</b>	<b>11</b>
A. DEFINICIÓN DE SU ESTRATEGIA: DESTINO DE NICHOS VS. TURISMO MASIVO.....	11
B. INSTITUCIONALIDAD: DESCENTRALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL LIDERAZGO POLÍTICO .....	14
C. LA NUEVA LEY DE TURISMO: PROMOCIÓN, INCENTIVOS Y FOMENTO. ....	16
<i>Promoción</i> .....	17
<i>Incentivos a la inversión</i> .....	22
<i>La falta de un sistema nacional de calidad turística</i> .....	22
D. ESTADÍSTICAS TURÍSTICAS: LA CUENTA SATÉLITE DE TURISMO .....	24
E. FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS.....	25
F. LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	27
G. EL TRANSPORTE AÉREO AL ECUADOR.....	29
H. SISTEMAS DE APOYO AL TURISMO .....	33
<i>Señalización</i> .....	33
<i>Seguridad turística</i> .....	34
<i>Servicios básicos de sanidad</i> .....	34
<b>D. PLAN DE ACCIÓN.....</b>	<b>35</b>
<i>Objetivo General</i> .....	35
A. PROMOCIÓN Y POSICIONAMIENTO .....	36
B. CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	38
C. MARCO LEGAL .....	40
D. POLÍTICAS AÉREAS .....	40
E. INSTITUCIONALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS .....	41
F. FINANCIAMIENTO.....	43
G. CALIDAD .....	44
H. SISTEMAS DE COMPILACIÓN ESTADÍSTICA .....	45
I. SEÑALIZACIÓN TURÍSTICA .....	46
J. SEGURIDAD TURÍSTICA .....	47
K. SISTEMAS DE SANIDAD .....	47
L. GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	48
M. SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN: CREACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA EL SECTOR TURÍSTICO DEL ECUADOR.....	49
<b>ANEXO: FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>51</b>

## A. Introducción y objetivo general<sup>1</sup>

El turismo es una fuerza económica, social y ambiental de proporciones globales. Se trata de la mayor industria del mundo: para el año 2000, el turismo superó a la industria automotriz, la de químicos y la de productos alimenticios en exportaciones totales a nivel mundial, más allá de los 550 miles de millones de dólares (US\$ billones, ver Figura No. 1).

Figura No. 1  
Exportaciones mundiales - Año 2000



Fuente: WTO + FMI

Algunos hechos sobre la actividad turística que la investigación demuestra son<sup>2</sup>:

- El turismo es el mayor empleador a nivel mundial.
- En el mundo se genera un nuevo empleo en turismo cada 2,4 segundos.
- La geopolítica retrasa el crecimiento del turismo, pero no lo elimina.
- El turismo genera un efecto multiplicador que favorece y dinamiza las economías.

<sup>1</sup> El documento: *Reporte previo de consultoría*. Elaboración de un Plan de Acción Gubernamental para mejorar la competitividad del conglomerado de turismo, EC-CSS-214, por Gustavo J. Segura, Sept. 2003, presenta una revisión documental previa al desarrollo de este reporte.

<sup>2</sup> Turismo en Centro América: Competitividad y Desarrollo Sostenible. FODESTUR, Abril del 2003.

- El turismo internacional es la principal fuente de divisas para muchos países.
- Sin control ni planificación, el turismo también puede resultar nocivo en ciertos aspectos, como el impacto sobre ecosistemas frágiles y transformación indeseada de destinos culturales.

Como ha sido demostrado, para que un conglomerado industrial (“cluster”) en un país llegue a ser competitivo en escala mundial, se requiere de acciones conjuntas de empresas privadas individualmente, de ellas actuando en cámaras conjuntas, de sectores relacionados, y de los gobiernos locales y centrales.

Los Gobiernos del Ecuador de las últimas dos administraciones, incluida la presente, han identificado el Sector Turístico como una actividad prioritaria en la Estrategia de Desarrollo del país. Así quedó plasmado en el Decreto No. 1424 de Abril del 2001, en donde el Gobierno Nacional estableció las políticas de estado para el sector y declaró como prioridad nacional el desarrollo de esta actividad. La actual administración ha declarado el Turismo como una de las fuerzas motrices dentro de los cinco ejes fundamentales de desarrollo económico y social para el país<sup>3</sup>, clave en la reactivación productiva y fomento de la competitividad nacional.

Uno de los mayores avances presentados en la administración oficial del turismo en los últimos años fue la promulgación de la Ley de Turismo, en Diciembre del 2002, con gran participación y consenso del sector privado, que vino a sustituir la anterior legislación y a introducir los marcos generales para la solución de algunos problemas crónicos del sector, como la falta de promoción internacional, la falta de incentivos a la inversión en un contexto de crisis fiscal, y la ausencia de un sistema nacional de calidad. Simultáneamente a la entrada en vigencia de esta Ley, las autoridades del Ministerio de Turismo procedieron a la contratación de expertos internacionales para la elaboración de Planes Integrales en los campos de Mercadeo Turístico y Desarrollo de Producto.

---

<sup>3</sup> Los cinco ejes declarados son: 1) lucha contra la corrupción; 2) lucha contra la pobreza; 3) construcción de una imagen internacional fuerte y coherente; 4) mejoramiento de la productividad y competitividad del país; 5) seguridad política, jurídica y ciudadana. El sector turismo tiene correlaciones con los cinco ejes.

En la actualidad el país tiene en marcha diversos esfuerzos para mejorar la competitividad del conglomerado de turismo. Sin embargo, hace falta una estrategia oficial que aglutine y oriente todos los esfuerzos hacia metas concretas a mediano (5 años) y largo plazo (10 años). Una estrategia como tal requiere:

- a. amplia participación y validación del sector privado turístico en su definición y posterior implementación y seguimiento;
- b. compromiso sincero de las autoridades de turno con esa estrategia, que estén dispuestas a dar continuidad a programas positivos iniciados por administraciones anteriores;
- c. sistemas de monitoreo de resultados, mediante grupos de trabajo mixtos, que permitan ir ajustando a lo largo del tiempo las tácticas definidas.

El objetivo general de este documento es sentar los lineamientos generales de esa estrategia, en cuanto al alcance del Ministerio de Turismo. El documento inicia describiendo la evolución reciente de los grandes indicadores de actividad, para pasar luego a una descripción general de los antecedentes recientes a este estudio, que incluyen análisis de competitividad y planes de desarrollo por diversas entidades, de los cuales se obtienen importantes conclusiones en cuanto al estado actual de la dinámica competitiva del conglomerado de turismo. Posteriormente se avanza a una descripción detallada de las limitaciones del sector, las cuales impiden hasta ahora su desarrollo competitivo. Finalmente se detallan los lineamientos de un Plan de Acción Gubernamental, que toma en cuenta las acciones emprendidas hasta ahora, agrega otras iniciativas necesarias y considera la participación activa del sector privado en su elaboración y posterior seguimiento e implementación.

El informe procura proveer a las autoridades de turismo del Ecuador los elementos necesarios para incidir efectivamente en la mejoría de la dinámica competitiva del sector, mediante la alimentación del documento en proceso denominado "Plan Estratégico 2003-2007", del Ministerio de Turismo. Asimismo, busca dar al Banco Interamericano de Desarrollo una idea clara de las

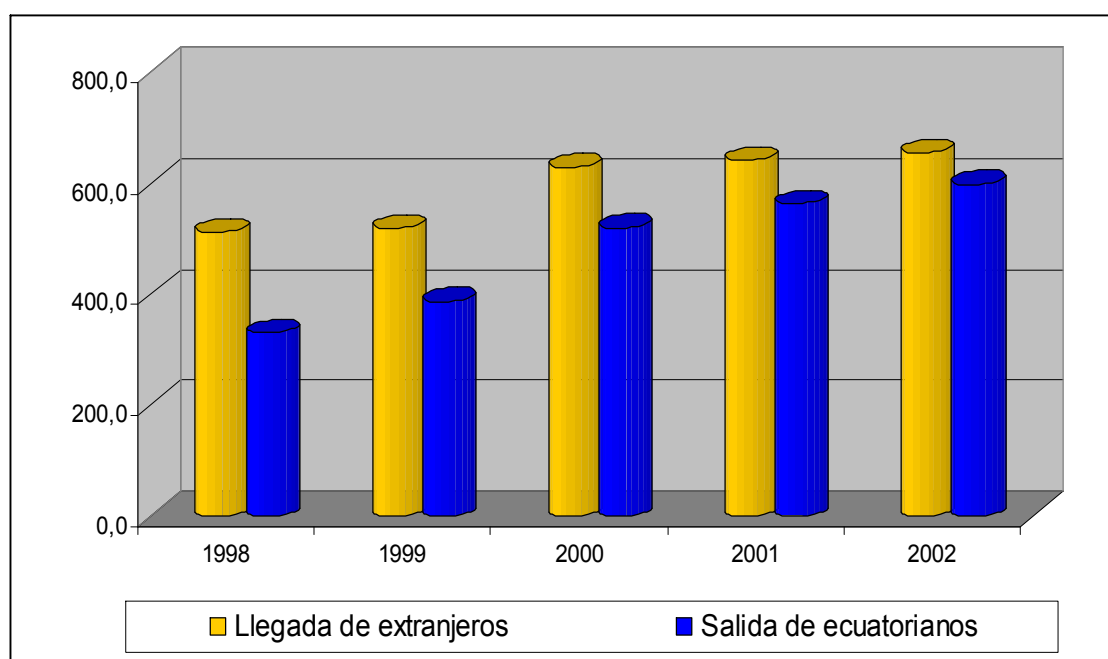
oportunidades de apoyo al Gobierno del Ecuador en áreas concretas del Plan de Acción propuesto<sup>4</sup>.

## B. Antecedentes

### a. Evolución reciente del turismo en Ecuador

Figura No. 2

Llegadas de turistas y salidas de ecuatorianos, 1998-2002



Fuente: Ministerio de Turismo del Ecuador.

Según cifras de la Organización Mundial del Turismo, alimentadas por la Cuenta Satélite de Turismo que opera en el Ministerio de Turismo de Ecuador, el país recibió la visita de 654,000 viajeros durante el año 2002, lo cual significó un crecimiento de 2% con respecto al año anterior (641,000 visitantes). A su vez, en el 2001 el crecimiento fue de 4.25% con respecto del año 2000 (615,000 visitantes). Desde 1990, cuando el país recibió 360,000 visitantes extranjeros, la

<sup>4</sup> El informe fue alimentado por una gira de doce días por parte del consultor a Quito, Cuenca, Guayaquil e Islas Galápagos, en la cual se entrevistó con 30 personas (representantes de: Ministerio de Turismo central y oficinas regionales, departamentos de turismo de las Alcaldías, representantes del sector privado y de las cámaras gremiales) y validó la información previa obtenida de la revisión de diagnósticos recientes del sector. El consultor hace constar su agradecimiento a todas las personas que con sus opiniones y documentación aportada enriquecieron los resultados presentados.

tasa compuesta de crecimiento ha sido de 5.1%, que puede ser considerada como modesta si se la compara con los ritmos de crecimiento de otros destinos competidores (superior al 10% en Costa Rica y Perú, por ejemplo, durante el mismo período). Los ingresos de divisas, por su parte, pasaron de ser US\$190 millones en 1990 y US\$260 millones en 1995, a una cifra cercana a los US\$500 en el 2003. Se trata de la tercera actividad oficialmente contabilizada más importante, después de la actividad petrolera (más de 2,000 millones) y el banano (más de 800 millones), si bien se estima que el ingreso de remesas de ecuatorianos viviendo en el extranjero es la segunda actividad generadora de divisas, con cerca de US\$1,500 millones anuales. El turismo representa aproximadamente un 4.4% del Producto Interno Bruto del país, y un 8% de las exportaciones totales<sup>5</sup>.

Si bien es positivo que haya habido una tendencia constante de crecimiento durante una época de fuerte crisis económica, el ritmo no ha sido lo suficientemente vigoroso como para que el sector turismo haya provocado profundas transformaciones en el nivel de vida de los ecuatorianos. Además, se estima que cerca de 250,000 de los visitantes son ecuatorianos emigrantes que regresan de visita a su país, con un impacto positivo (transporte, alimentación, entretenimiento) pero menor en cuanto a consumo turístico (pues generalmente no consume hospedaje).

El nivel de empleos directos generados por la actividad supera los 50,000 puestos de trabajo, con una generación de empleos indirectos estimada en unos 110,000 personas. Esto representa alrededor de un 3.5% de la población económicamente activa del Ecuador. La Figura No. 3 muestra la distribución de la mano de obra turística, según la actividad específica a la cual se dedica.

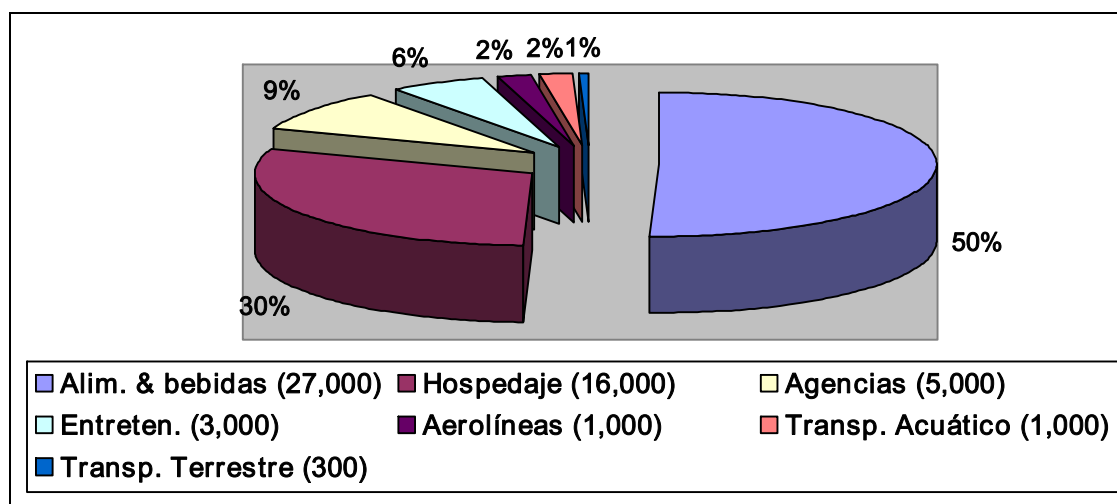
El porcentaje del mercado mundial que captura el Ecuador se ha mantenido constante durante los últimos 8 años, en 0.4%.

Se calcula que un poco más de 900,000 ecuatorianos realizan turismo dentro de su propio país, generando un consumo adicional cercano a los US\$100 millones.

---

<sup>5</sup> Las cifras de esta sección provienen de distintas publicaciones del Ministerio de Turismo.

Figura No. 3  
Distribución del empleo directo turístico, año 2000



Fuente: Ecuador: Investing in Tourism. Ministerio de Turismo del Ecuador, 2002.

b. Estudios realizados recientemente

Al menos tres estudios comprensivos recientes sobre el turismo en Ecuador han realizado diagnósticos del conglomerado:

- i. El Proyecto de Mejora del Sector Turismo en la Región Andina, por parte de la firma consultora Mazars, apoyada por la Corporación Andina de Fomento.
- ii. Plan Nacional de Competitividad Turística, por parte de Ministerio de Turismo del Ecuador, Proyecto OMT – PNUD
- iii. *Benchmarking* del Turismo en Ecuador, por parte del Instituto Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Ministerio de Turismo del Ecuador y el Banco Mundial.

Los estudios mencionados coinciden en dividir la actividad en cinco sub-*clusters* turísticos, de acuerdo con su concentración geográfica y elementos comunes: Andes Centro-Norte; Galápagos; Litoral; Austro y Amazonía. Esos estudios han dado base a algunos planes concretos en distintos campos, tales como:

- i. El Plan Integral de Marketing Turístico del Ecuador, por parte del consultor Joseph Chías.



- ii. Diseño de Productos Turísticos del Ecuador, por parte del consultor Hernán Santiago Lombardi al frente de un grupo de consultores de la firma Alfacrux.
- iii. Plan para el Fortalecimiento de los Clusters Regionales del Turismo Ecuatoriano, por parte de la firma M.C. Stern en apoyo al Proyecto Salto, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

En todos los estudios anteriormente mencionados, y en los planes específicos que han derivado de ellos, se comparte la opinión de que el Ecuador posee una enorme cantidad de factores básicos para convertirse en un destino de clase mundial<sup>6</sup>. Ecuador cuenta con el siguiente acervo de factores básicos:

- La enorme biodiversidad del país, que le ha llevado a ser conocido como uno de los países “megadiversos” en el mundo.
- El patrimonio cultural, con una serie de culturas que aún viven muchas de sus costumbres autóctonas.
- La regularidad climática, que permite visitación ininterrumpida durante todo el año, por su ideal ubicación con respecto a la línea equinoccial.
- El tamaño del país permite visitar varios atractivos en un mismo viaje.

Además de los múltiples factores básicos mencionados anteriormente, el país ha logrado desarrollar, al menos, el siguiente grupo de factores creados:

- Notoriedad internacional de algunos de sus productos turísticos: Islas Galápagos, Cordillera de los Andes, Selva Amazónica.
- Un buen sistema de gestión de áreas protegidas.
- Una reciente mejoría de los sistemas de transporte aéreo interno en la mayoría de las rutas importantes.
- Una vertiginosa regeneración urbana en Guayaquil, modelo regional.
- Buen estado de mantenimiento de sus ciudades coloniales (Quito, Cuenca), que son Patrimonio de la Humanidad (UNESCO).

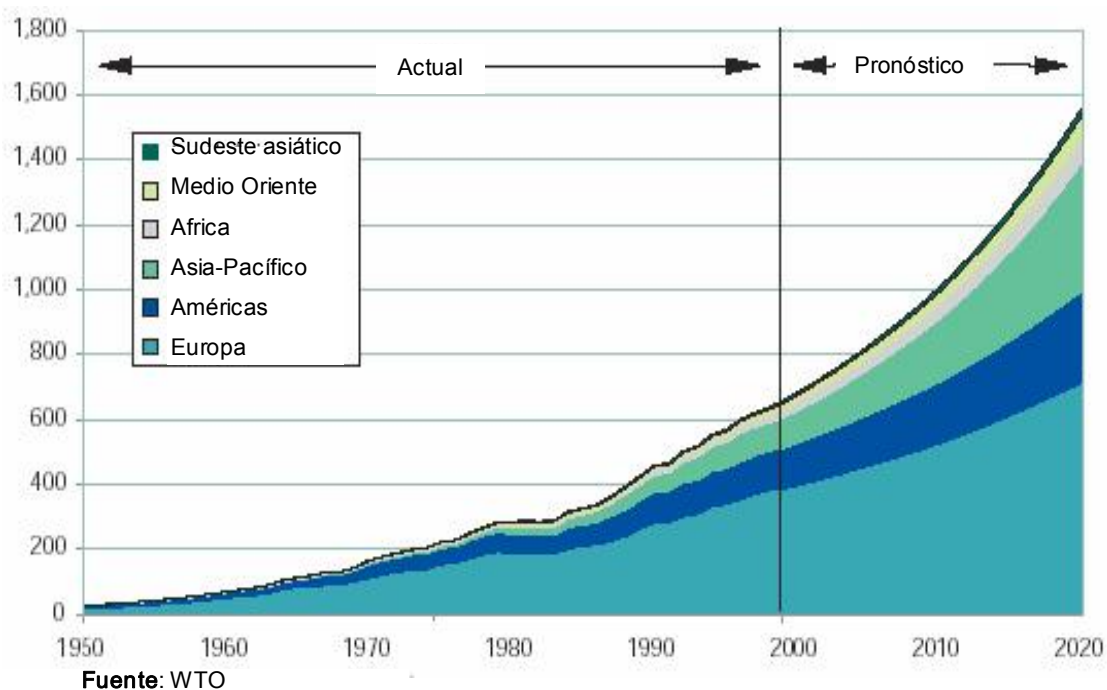
---

<sup>6</sup> Un resumen más completo de las conclusiones de los diagnósticos mencionados pueden ser encontrados en el documento: *Reporte previo de consultoría*. Elaboración de un Plan de Acción Gubernamental para mejorar la competitividad del conglomerado de turismo, EC-CSS-214, por Gustavo J. Segura. Sept., 2003.

La dinámica de la industria turística puede verse afectada o beneficiada por los factores del azar y las tendencias internacionales. En Ecuador, este tipo de influencias parecen beneficiar las perspectivas del turismo en estos momentos. Algunas de ellas son:

- Previsiones de crecimiento del mercado turístico internacional, el cual vendría a duplicarse en los próximos dieciocho años hasta llegar a los mil seiscientos millones de viajeros.

**Figura No. 4**  
**Llegadas internacionales de turistas, 1950-2020**



- Un marcado aumento del turismo como bien de consumo, sobre todo en el segmento de viajeros mayores de cincuenta años y turistas individuales en busca de experiencias únicas, como las que ofrece Ecuador.
- La búsqueda de nuevos destinos y productos turísticos por parte de los comercializadores internacionales del turismo.
- Fortalecimiento de la moneda europea, lo cual facilita el acceso a turistas del Viejo Continente.

No obstante los recursos existentes y la combinación de factores mundiales, el sector no ha dado un salto cualitativo como motor de la economía. En la siguiente sección se exploran las razones que han impedido ese salto.

### **C. Los grandes desafíos del turismo en Ecuador**

#### **a. Definición de su estrategia: destino de nicho vs. turismo masivo**

Como se mencionó en el apartado anterior, los elementos que le proveen al Ecuador de una ventaja comparativa (potencial ventaja competitiva), tienen que ver fundamentalmente con la riquísima biodiversidad presente en un territorio relativamente pequeño, y el valor de su patrimonio cultural. A la luz de estos factores, el Ecuador no ha logrado definir claramente una estrategia de desarrollo de su industria turística congruente con ellos, que sea compartida y entendida por el Gobierno Central, el Ministerio de Turismo y los actores del sector privado. ¿Cuál es el mercado meta del Ecuador? ¿Con cuáles imágenes quiere el país que se relacione en la arena internacional? ¿Desea el país atraer muchos turistas, aunque gasten poco, o menos turistas que dejen más dinero?

Un ejemplo reciente de la falta de definición estratégica se dio en el mes de Mayo, 2003. Una comitiva liderada por el Presidente, pero sin la presencia del Ministro de Turismo, dio impulso a la idea de un “megaproyecto” turístico en Esmeraldas. El proyecto, denominado “Paraíso Ecuatorial en la Costa del Pacífico”, se fundamenta en el desarrollo de una franja costera de doce kilómetros de largo por cinco de ancho, actualmente área natural, mediante la construcción de infraestructura de transporte y de 100 hoteles cinco estrellas, en un desarrollo inspirado en el modelo de Cancún.<sup>7</sup>

Si bien el modelo de Cancún es un éxito reconocido internacionalmente en temas como seguridad turística, logística de transportes del visitante y megainversión en infraestructura, también es claro que el posicionamiento de un destino con esas características se relaciona con turismo masivo de playa, tipo

---

<sup>7</sup> Diario El Comercio, Edición del Sábado 3 de Mayo del 2003. Versión electrónica:  
<http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=59887>

temático, con atracciones artificiales y gran concentración en entretenimiento nocturno y consumo material. Para el caso del Ecuador, la base de sus atractivos sugiere más bien esfuerzos para posicionarse en la mente de los viajeros internacionales como un destino de turismo de experimentación de culturas vivas, de naturaleza, de aventura suave y montañismo. Así, el modelo planteado para el desarrollo de la provincia de Esmeraldas no atraería el perfil de turista deseado, ni coincide con los objetivos generales de país<sup>8</sup>.

Por otro lado, ese modelo implica enormes desafíos en los temas de impacto ambiental (disposición de desechos sólidos y aguas negras, destrucción de hábitats marinos y ecosistemas costeros) e impacto social (distribución del ingreso entre los habitantes locales solo mediante la vía del empleo, modificación del modo vida y la cultura de las comunidades locales); temas en los que Cancún no se ha visto exento de problemas e implicaciones negativas.

En todo caso, aparte de las consideraciones mencionadas, si el país decidiera llevar adelante un proyecto como este tendría que invertir cuantiosos recursos promocionales para poder llenar la ocupación de 100 hoteles ubicados en un único municipio, en perjuicio de la promoción del resto de segmentos del país. Esta es una de las razones por las cuales los países ya consolidados como destinos de Sol y Playa por excelencia (República Dominicana, Cuba, el Caribe) han desarrollado una posición competitiva difícil de erosionar por parte de destinos en surgimiento.

Estratégicamente, el Ecuador tiene la capacidad de convertirse en un destino de nicho de mercado, con atractivos márgenes de contribución, pero que permitan mantener el buen estado de sus frágiles sitios; en vez de ser un destino de masas, con márgenes reducidos y potenciales impactos sobre sus activos. Esto

---

<sup>8</sup> El consultor internacional Joseph Chías, en su Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador, propone crear una imagen que posicione al Ecuador como un destino de alta diversidad y con un alto patrimonio natural, diametralmente opuesto al posicionamiento como destino de Sol y Playa. En todos los documentos oficiales se hace mención a la necesidad de crecer como un destino que se apegue a los objetivos de sostenibilidad ambiental y social. La experiencia de varios países que han optado por megadesarrollos turísticos demuestran en ese contexto la dificultad de alcanzar esos objetivos. El mismo Costa Rica, con una imagen consolidada como destino de naturaleza, ha tenido que lidiar con las consecuencias negativas del crecimiento explosivo en la zona de playa de Manuel Antonio, Quepos, en el Pacífico Central.

no implica desde ningún punto de vista excluir de su gama de oferta de productos las bellas playas de las costas pacíficas ecuatorianas y las actividades de deportes marinos, tales como la pesca deportiva o el submarinismo. Es necesario mejorar el acceso a las playas, promover el desarrollo de infraestructura de servicios de hospitalidad en ellas e incluirlas como una fortaleza dentro la gama de atractivos del Ecuador. Pero enfocar la estrategia de desarrollo únicamente en este producto, sería una apuesta riesgosa a la luz de los fuertes competidores ya posicionados y de las experiencias de otros países. La Tabla No. 1 muestra una comparación de las características generales de dos posibles modelos de desarrollo turístico: uno masivo, y el otro especializado.

**Tabla No. 1**  
**Comparación de características de modelos de desarrollo**

Modelo de turismo especializado	Modelo de turismo masivo o tradicional
√ Producto único	√ Producto tipificado
√ Fuerte inversión inicial en información, organización y conocimiento.	√ Fuerte inversión inicial en infraestructura turística
√ Inversión financiera y tiempo para crear actividades y facilitar experiencias	√ Altos costos de equipos e infraestructura aledaña
√ Crecimiento gradual	√ Alto impacto inicial
√ Promoción especializada	√ Promoción en medio masivos
√ Criterio de selección de mercados: <b>Grupos de interés</b>	√ Criterio de selección de mercados: <b>Niveles de ingreso</b>
√ Objeto de la promoción: Actividades y experiencias	√ Objeto de la promoción: Instalaciones turísticas
√ Estilo de vida personal	√ Estilo de vida estándar
√ Comportamiento del turista: <b>Experimentar en la región</b>	√ Comportamiento del turista: <b>Observar sin actuar</b>
√ Programa de viaje abierto	√ Programa de viaje preestablecido
√ Riesgo: Complejidad de la organización	√ Riesgo: Pérdida del control

**Fuente:** Büchert, Juan Pablo. Turismo en Centroamérica: Competitividad y Desarrollo Sostenible. FODESTUR, Abril del 2003.

Las tendencias actuales del turismo mundial indican una preferencia marcada por viajes en grupos pequeños o en unidades familiares, favoreciendo aquellos

destinos que ofrezcan experiencias autóctonas, donde el viajero pueda mantener su individualidad e incorporar el aprendizaje y la cooperación a su experiencia de descanso. En esa línea, el Ecuador tiene una oportunidad si logra mejorar la dinámica competitiva en las comunidades que tienen un producto turístico que ofrecer. El concepto de “turismo comunitario” o “turismo rural” tiene gran potencial en el país, y bien implementado tiene un efecto de fortalecimiento de la experiencia del visitante, en la medida en que ese viajero cuente con condiciones de información, seguridad, buen servicio y facilidades de acceso.

b. Institucionalidad: descentralización y construcción del liderazgo político

Una de las carteras ministeriales más jóvenes en la institucionalidad ecuatoriana es la de turismo, que se convirtió en Ministerio a mediados de los años noventa. Hasta el día de hoy, el Ministerio de Turismo ha gozado de una imagen positiva dentro de la sociedad. No obstante, el liderazgo efectivo de la institución en el quehacer turístico del país aún está en construcción.

Si bien los últimos tres Ministros han coincidido en la orientación de muchos temas de importancia, en el actual gobierno ha habido rotación temprana de jerarcas, con tres Ministros en apenas seis meses. Esto hace caer a los actores del turismo en un alto grado de incertidumbre, por el riesgo de que el nuevo jerarca no dé la continuidad necesaria a buenos programas en marcha<sup>9</sup>. Es necesario que el Ministerio comience a dar signos fehacientes de un quehacer eminentemente técnico, concentrado en la promoción y el fomento de la actividad turística del país.

Las últimas dos administraciones hicieron un esfuerzo importante de construcción de este liderazgo a partir de la descentralización de competencias del Ministerio hacia los municipios. Se sabe que la descentralización es uno de los mecanismos más efectivos para dar el poder de la toma de decisiones a las comunidades, si se logra entregar efectiva y controladamente el poder político a

---

<sup>9</sup> Así expresado al autor de este documento en entrevistas con distintos líderes de la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, FENACAPTUR.

las dirigencias locales, escogidas mediante el voto popular. En el Ecuador se vienen presentando iniciativas para descentralizar el poder en distintas instancias, como las originadas desde mediados de los años noventa a raíz de propuestas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, el Banco Ecuatoriano de Desarrollo y el Consejo Nacional de Modernización.

Con base en la legislación nacional que promueve la descentralización (como La Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley de Régimen Municipal), la administración del Ministerio de Turismo 1998-2002, encabezada por la Ministra Rocío Vásquez, se propuso el reto de transferir las competencias de control y cobro de licencias anuales de funcionamiento, promoción y planificación del turismo de cada comunidad a sus respectivas Municipalidades, dejando al Ministerio con una función de mantenimiento del registro de establecimientos, administración de la imagen del país, fomento de la actividad y coordinación de las entidades descentralizadas. Con este objetivo constituyó la Unidad de Descentralización y Gestión Local para preparar y dirigir el proceso de transferencia de competencias en todo el país.

Es así como en Julio del 2001 se firma el primer convenio de Transferencia de las Competencias del Turismo con 36 Municipios, y posteriormente con otros 32 en el 2002. Los convenios implican la creación de un departamento encargado de la rectoría del turismo en cada Municipio (que ha tomado distintos nombres, desde Corporaciones de Turismo hasta Direcciones o Departamentos de Turismo). Esos convenios se acompañaron de algunas sesiones de capacitación y asistencia técnica a los nuevos encargados.

Los resultados en el corto plazo de implementación han sido variables. Se han creado algunas direcciones con un peso específico y libertad de acción muy importantes, como es el caso del Municipio de Guayaquil. Este departamento se unió a los esfuerzos de modernización de la ciudad liderados por el Alcalde, y ha tenido logros importantes en promoción (publicación de páginas publicitarias completas en diarios de circulación en Alemania y Estados Unidos), aumento de

la estadía promedio, levantamiento de imagen y mejoramiento de la seguridad turística. El caso del Municipio de Loja también es destacable, con acciones ágiles de promoción y embellecimiento de la ciudad, que ha comenzado a recibir muchos visitantes provenientes del Perú y ha logrado posicionarse como un Municipio amigable con el ambiente y de orientación turística.

Otros municipios, generalmente pequeños y remotos, no han corrido la misma suerte, y su accionar hasta ahora se ha concentrado básicamente en el cobro de las licencias anuales de operación de establecimientos. Es en estos municipios menos visibles donde se requieren acciones de fortalecimiento, capacitación y asistencia técnica mucho más continua, pues un eventual fracaso de su gestión podría comenzar a erosionar seriamente la estabilidad de todo el proceso de descentralización.

c. La Nueva Ley de Turismo: promoción, incentivos y fomento.

El Plan de Competitividad Turística, llevado a cabo por parte del Ministerio de Turismo en 1999, consideró que algunos aspectos de la Ley Especial de Desarrollo Turístico, vigente en aquel momento y desde 1997, habían dejado de cumplir su objetivo como herramienta eficaz para fomentar la inversión y la actividad turística en el país y habían alcanzado una temprana obsolescencia. Es así como una comisión del Ministerio de Turismo comenzó a trabajar en una nueva Ley que retomara aquellos aspectos aún relevantes de la anterior, y que añadiera otros temas de importancia capital, principalmente en los temas de promoción del destino e incentivos de naturaleza económica para los inversionistas.

El Decreto Ejecutivo 1424, publicado en el Registro Oficial 309 de 19 de abril del 2001, declaró como Política Prioritaria de Estado el desarrollo del turismo en el país, y le termina de dar un impulso legal de gran orientación a la nueva Ley que venía siendo trabajada. A finales del año 2002 fue promulgada entonces la nueva Ley de Turismo, producto de análisis intersectorial y con gran participación y consentimiento del sector privado del turismo.



A Diciembre del 2003 no han sido promulgados aún los Reglamentos correspondientes a esta Ley, lo cual ha dificultado la puesta en marcha de muchos de los programas específicos que la Ley incorpora<sup>10</sup>. Una propuesta de Reglamento de la Ley se encuentra presentada ante la Presidencia de la República, a la espera de su aprobación definitiva. A continuación se describen los mecanismos promulgados en los temas de promoción del destino Ecuador, incentivos económicos y sistema de calidad.

### *Promoción*

Una de las mayores debilidades reconocidas de la industria turística del Ecuador es la falta de promoción internacional del país como destino. El problema consta de dos grandes fundamentos: por un lado, se invierte menos del 13% del dinero que destinos competidores directos dedican a este rubro (como Perú, Costa Rica, Colombia y los destinos en el Caribe); por otro lado, no se ha desarrollado una estrategia de imagen coherente que posicione al Ecuador en la mente del potencial viajero. Pero al combinar esas debilidades con el interés que manifiestan los comercializadores internacionales del turismo por el Ecuador, y con los buenos niveles de satisfacción del turista actual, se concluye que el efecto que traería una mayor promoción e información al mundo sobre la oferta del Ecuador sería de alto impacto sobre el grado de visitación.

En el siguiente cuadro (Tabla No. 2), se puede apreciar el impacto de la inversión cuantiosa y sostenida en promoción turística. Se observa una clara relación entre el incremento de los viajeros recibidos y el incremento en la inversión promocional, especialmente en los casos de Perú y Costa Rica.

---

<sup>10</sup> La publicación “El Financiero”, en su edición del Lunes 21 de Julio del 2003, hace referencia a la necesidad de publicar un Reglamento a la Ley que traiga coherencia a los objetivos de desarrollo del país.

**Tabla No. 2**  
**Inversión en promoción de algunos países**

<b>País</b>	<b>Presupuesto medio 90's (millones \$)</b>	<b>Visitantes en 1997 (miles)</b>	<b>Inversión por visitante 1997 (\$)</b>	<b>Presupuesto actual estim. (millones \$)</b>	<b>Visitantes en el 2001 (miles)</b>	<b>Inversión por visitante 2001 (\$)</b>
FRANCIA	58	67,310	0,86	70	76,506	0,91
ESPAÑA	72	43,252	1,66	80	49,519	1,62
MÉXICO	40	19,351	2,07	50	19,811	2,52
BRASIL	30	2,850	10,53	60	4,773	12,57
COSTA RICA	7	811	8,63	12	1,132	10,60
PERU	1,6	747	2,14	12	1,366	8,78
ECUADOR	0,9	529	1,70	1,5	609	2,46

**Fuente:** elaboración propia con base en presentación de Joseph Chías, "Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador", Julio del 2003.

Para solucionar el viejo problema de la falta de fondos, la nueva Ley de Turismo concibe en su Capítulo IX ("Patrimonio Autónomo"), el Fondo de Promoción Turística del Ecuador. Las principales características del Fondo son:

1. Opera mediante un contrato de fideicomiso mercantil, cuyo beneficiario es el Estado. Si bien un contrato de esta naturaleza es rígido en cuanto a los alcances de lo que el fideicomiso pueda hacer con los recursos, es una buena figura legal para asegurar que los fines del Fondo se cumplan a cabalidad y no haya espacio para la discreción en el uso de estos dineros por parte del Ministerio de Turismo. Por tratarse eventualmente de montos elevados (varios millones de dólares), otra figura legal abriría la posibilidad de que el Estado rededique los fondos a otros fines que no sean la promoción del Ecuador como destino turístico.
2. Se gobierna a través del Consejo de Promoción del Turismo del Ecuador, conformado por:
  - el Ministro de Turismo, o su delegado (con voto dirimente);

- el Ministro o Sub-Secretario de Relaciones Exteriores, o su delegado;
  - el Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Turismo FENACAPTUR, o su delegado;
  - Tres miembros adicionales con voz pero sin voto: delegados de las entidades gremiales del turismo reconocidas por el Ministerio de Turismo, elegidos por FENACAPTUR y con experiencia probada en mercadeo.
3. Se alimenta por varias vías continuas de generación de recursos:
- un capital semilla formado por la venta de bienes inmuebles propiedad del Ministerio de Turismo (sus rendimientos anuales se invierten en planes de promoción). Se espera recaudar entre US\$6 y US\$8 millones por este concepto;
  - recursos por concepto de tasa de uno por mil del valor registral de los activos de las empresas que prestan servicios turísticos, con lo que se espera recaudar US\$1 millón al año;
  - el cobro de una tasa de US\$5.00 (cinco dólares) por cada boleto aéreo internacional vendido en el Ecuador, que debería generar unos US\$2 millones al año;
  - posibles donaciones de gobiernos o instituciones multilaterales; y posibles donaciones de personas físicas o jurídicas domiciliadas en Ecuador, deducibles del impuesto sobre la renta hasta por un máximo de 10% de la base imponible.
4. Las decisiones de inversión serán tomadas por el Consejo, el cual se reúne una vez por mes para aprobar políticas y asignar presupuesto a los planes de mercadeo. El Consejo es alimentado para sus decisiones por un órgano de recomendación: el Comité

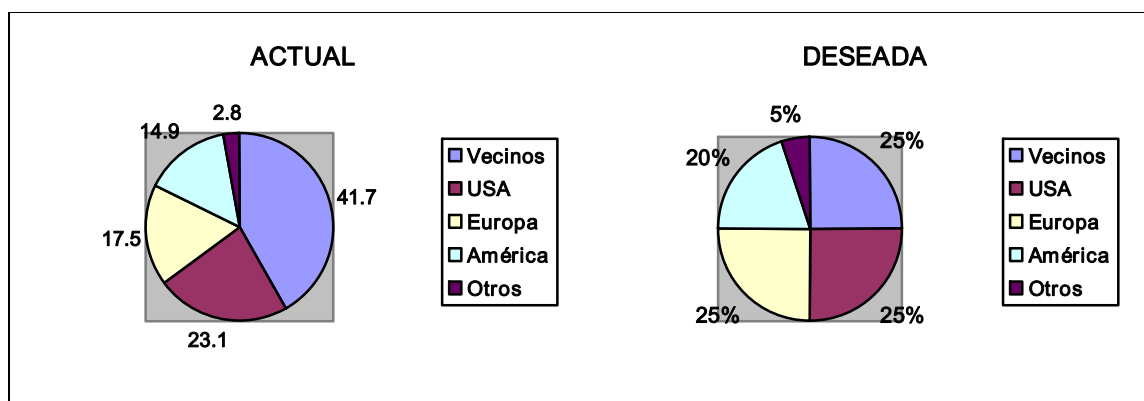
Técnico, formado por la Gerencia de Mercadeo del Ministerio de Turismo, un asesor y cuatro miembros de los gremios del turismo.

- Actualmente, las decisiones de inversión serán tomadas para aquellos proyectos de promoción que se fundamenten en el Plan Integral de Marketing Turístico elaborado por el consultor Joseph Chías para el Ministerio. Eso significa dirigirlos a los segmentos prioritarios, en los mercados prioritarios según ese plan.

El Fondo de Promoción fue diseñado con conceptos y herramientas adecuadas. Pronto entrará en una fase de implementación, muy urgente para el Ecuador como destino turístico. Las distintas Cámaras de Turismo y los gremios deberán estar bien informados de los mecanismos para acceder esos fondos a través de proyectos bien formulados y dirigidos. Este Fondo vendrá a ayudar al país en sus objetivos de alcanzar una agresividad promocional como la de sus competidores, y de contrarrestar la mala imagen que ha proyectado hasta ahora, tanto por sus conflictos internos como por la inestabilidad política de algunos de los países vecinos cercanos. La siguiente Tabla y Figura muestran algunos de los objetivos que se desean alcanzar mediante la aplicación del Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador, a través del Fondo de Promoción.

Figura No. 5

Composición actual y composición deseada de los visitantes al Ecuador



Fuente: elaboración propia con base en presentación de Joseph Chías, "Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador", Julio del 2003.

**Tabla No. 3**

**Metas fundamentales del Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador**

<b>Visión al 2007</b>	Ecuador es un país con marcas mito: Galápagos, Amazonía y Andes; con productos diversificados y cercanos entre sí.  Ecuador es un país único en el mundo por sus sitios Patrimonio de la Humanidad, sus Reservas de la Biosfera y sus Sitios de Humedales Ramsar.  Ecuador es un país con una multiculturalidad viva.				
<b>Posicionamiento e imagen</b>	Ecuador es un destino de biodiversidad y patrimonio natural, claramente identificado. Uso de colores azul, verde, amarillo y rojo en su publicidad.				
<b>Slogan permanente</b>	“Ecuador: la vida en estado puro”.				
<b>Palabras clave de la promoción</b>	Naturaleza (flora y fauna), Cultura y Tradiciones, Gente, Biodiversidad, Tranquilidad.				
<b>Cifras Meta para el año 2007</b>	Duplicar los turistas internacionales a 1,280,000.	Duplicar los turistas internos a 1,800,000	Triplicar el ingreso por turismo a US\$1,290,000,000.	Aumentar el número de puestos directos de trabajo en turismo, en 15,000 nuevos puestos.	
<b>Segmentos meta (con algunos ejemplos de productos)</b>	<b>Sol y Playa:</b> Galápagos, Amazonía, Sangay, Machalilla.	<b>Ecoturismo:</b> Galápagos, Amazonía, Sangay, Machalilla.	<b>Observación aves:</b> Mindo, Cuyabeno, Paschoa, Isla Santa Clara, Galápagos.	<b>Aventura:</b> escalar picos nevados y volcanes, ciclismo de montaña.	<b>Deportivo:</b> Buceo Galápagos, Pesca Deportiva Salinas y Manta, Raft y Kayac Andes y Amazonía.
	<b>Cultural:</b> Quito y Cuenca (Patrimonio Humanidad), Mitad del Mundo, Otavalo, Ingapirca, Indígenas	<b>Rural:</b> Haciendas, Ruta de las Flores, Paseos de sabores (café, banano, cacao).	<b>Convenciones y Congresos:</b> Quito y Mitad del Mundo; Guayaquil y el Malecón, Cuenca Ciudad Colonial.	<b>Incentivos:</b> Ecuador, entre el Cielo y la Tierra.	

**Fuente:** elaboración propia con base en presentación de Joseph Chías, “Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador”, Julio del 2003.

La contabilidad satélite del turismo ha demostrado que más de la mitad de la actividad económica impulsada por el turismo es interna, es decir, ecuatorianos viajando fuera de casa dentro de su propio país. Cualquier esfuerzo promocional oficial debe contener un fuerte componente orientado a motivar una mayor dinámica de viajes internos de los ciudadanos ecuatorianos. Algunos beneficios que se podrían obtener de un aumento del turismo interno son:

- incremento de los ingresos y la ocupación promedio anual de la planta de hospedaje, con énfasis en la ocupación de temporada baja;
- impulso al turismo comunitario y rural;

- desarrollo de una cultura de servicio turístico del ecuatoriano a través de su propia experiencia de viaje y experimentación;
- mayor conciencia y valoración del ciudadano común con respecto a los visitantes internacionales.

### ***Incentivos a la inversión***

El Capítulo VII de la nueva Ley de Turismo incorpora una serie de artículos que otorgan incentivos a los empresarios del turismo<sup>11</sup>, en los siguientes campos:

- deducción de impuestos por inversiones en promoción y material impreso (Art. 28),
- exoneración de derechos de importación de equipo (Art. 27),
- exoneración de impuestos al traspaso de bienes inmuebles o de transacciones societarias entre empresas turísticas registradas (Art. 26),
- devolución del pago por impuesto al valor agregado (IVA) a los turistas que realicen compras dentro del país y presenten sus facturas de compra (Art. 30),
- faculta a las municipalidades a incorporar incentivos de su propia creación en su jurisdicción.

En cada uno de los casos expresados por este Capítulo se hace referencia a la necesidad de emitir un Reglamento a la Ley. Sin éste, los mecanismos de implementación de los incentivos no están claros y no se puede proceder a llevarlos a la práctica.

### ***La falta de un sistema nacional de calidad turística***

---

<sup>11</sup> Por las distintas presiones fiscales a las que se ven expuestas los países en vías de desarrollo, la experiencia demuestra que con frecuencia estos incentivos son derogados con prontitud. Es recomendable tener una posición prudente a la hora de incorporar los incentivos en la promoción de inversiones.

En el Ecuador no existe un sistema que clasifique a los establecimientos turísticos mediante estándares de conocimiento internacional, como la asignación de estrellas a los hoteles de acuerdo a sus instalaciones, o de los restaurantes de acuerdo con su calidad de servicio, o de las instalaciones de hospedaje y de servicios de operación de tours de acuerdo a su nivel de sostenibilidad ambiental. Esto confunde al turista que visita el país, y evita moldear en su mente una relación entre calidad recibida por precio pagado (conocida como la relación “calidad / precio”) que eleve su nivel de satisfacción.

En el contexto de la dolarización recientemente adoptada por el país, el Ecuador sufrió un retroceso importante en su competitividad turística por precios: los costos de los empresarios, antes en moneda nacional, han venido sufriendo una espiral de ajustes a la alza, lo cual se ha reflejado paulatinamente en un aumento en los precios de los bienes y servicios al turista<sup>12</sup>. En el contexto de la dolarización el país sigue enfrentando tasas de inflación de dos dígitos. Sin un sistema que asegure que la calidad de los servicios va a ir aumentando, que relacione el entrenamiento de recursos humanos con la verificación de la calidad de los establecimientos, de la infraestructura y los servicios, la relación calidad / precio seguirá siendo baja, lo cual dejará al Ecuador sin la oportunidad de aprovechar su enorme arsenal de recursos turísticos para elevar el nivel de vida de los habitantes.

Atendiendo esta necesidad, la nueva Ley de Turismo abre la posibilidad de incorporar un sistema nacional de calidad. Si bien no llega al punto de crear el sistema o dar detalles específicos de su funcionamiento o componentes, al menos sienta las bases para un plan detallado de acción en este sentido.

La Ley textualmente dice:

***“CAPITULO V.  
DE LAS CATEGORÍAS***

---

<sup>12</sup> Esta aseveración fue contundentemente confirmada por la mayoría de las 30 personas entrevistadas para esta investigación, y verificada por la experiencia personal del consultor.

*Art. 19.- El Ministerio de Turismo establecerá privativamente las categorías oficiales para cada actividad vinculada al turismo. Estas categorías deberán sujetarse a las normas de uso internacional. Para este efecto expedirá las normas técnicas y de calidad generales para cada actividad vinculada con el turismo y las específicas de cada categoría.”*

d. Estadísticas turísticas: La Cuenta Satélite de Turismo

Una de las mayores necesidades que tienen los destinos turísticos para poder tomar decisiones técnicas en sus estrategias de desarrollo, es el levantamiento oportuno y confiable de estadísticas que permitan dar seguimiento al desempeño del sector. La Organización Mundial del Turismo viene impulsando desde hace algunos años la implementación de una “Cuenta Satélite de Turismo” dentro de las estructuras de Cuentas Nacionales de sus países afiliados. Las autoridades del Ecuador tomaron la decisión de adoptar esta recomendación, con lo cual el país ha tomado liderazgo regional en este tema.

En Octubre del 2001 se suscribió un convenio marco de cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Ministerio de Turismo. Posteriormente, con la constitución de una plataforma interinstitucional en Marzo del 2002 para el desarrollo de las Cuentas Satélites del Turismo en Ecuador (en la que se añade la participación del Banco Central del Ecuador, la Dirección Nacional de Migración y la FENACAPTUR), se da paso a la creación de un Sistema de Estadísticas Turísticas para Ecuador (SETE). Este Sistema ha tenido un oportuno éxito en la determinación de las cifras correspondientes a la demanda turística que enfrenta el país, por ejemplo, vino a demostrar que el sector representa un 4.4% del producto interno bruto, y no menos de un 2% como se creía. Aún tiene algunos desafíos que superar en cuanto a las cifras de la oferta, pues muchos establecimientos turísticos siguen reacios a la idea de revelar información sobre ocupación, empleo y tarifas promedio, aunque se les garantice confidencialidad. Sin embargo, es muy importante que las nuevas autoridades del Ministerio den seguimiento a este importante programa, el cual



se irá depurando con el tiempo y con la creciente colaboración de las empresas del sector.

e. Financiamiento de actividades turísticas

Uno de los temas de mayor impacto directo para los empresarios turísticos es la crisis por la que aún atraviesa el sector bancario ecuatoriano. Luego de varias quiebras de bancos privados, el sector financiero no termina de recuperarse, y sus transacciones pasivas y activas se realizan a tasas de interés altas y a plazos muy cortos. Los bancos del país no son en este momento sujetos de crédito internacional en términos blandos, lo cual impide que se pueda llevar crédito al agente económico privado, ni pequeño ni grande, a tasas competitivas internacionalmente.

Las grandes empresas ecuatorianas y las multinacionales han recurrido a obtener servicios bancarios en el extranjero, lo cual en principio solventa sus problemas. Sin embargo, a este tipo de transacciones no tienen acceso las pequeñas y medianas empresas turísticas, aquellas cuyos activos totales no superan el medio millón de dólares. La falta de acceso al crédito a empresas de este nivel trae tres consecuencias negativas fundamentales:

1. las empresas no pueden renovar sus activos. En el caso de los hostales, albergues u hoteles pequeños, que ven su planta de hospedaje deteriorarse paulatinamente<sup>13</sup>, significa no poder mantener o elevar el estándar de calidad de la experiencia de hospedaje. En el caso de las Islas Galápagos, la falta de crédito está impidiendo que los empresarios renueven sus flotas de embarcaciones de visita a las Islas, que ya tienen marcados signos de deterioro, y adquieran nuevas tecnologías de motores menos contaminantes por humo y que no derramen aceites ni combustible, o sistemas de tratamiento de aguas y desechos, que actualmente no son alcanzables para las pequeñas embarcaciones, con

---

<sup>13</sup> En la industria del hospedaje se calcula que al menos cada diez años debe darse una renovación total de la planta de un hotel.

- el consiguiente impacto ambiental. Esto para las Islas es fundamental, por la fragilidad de sus ecosistemas.
2. no hay surgimiento de iniciativas empresariales de pequeña y mediana escala. En un destino que está buscando atraer un perfil de visitante independiente, que disfruta de las experiencias en grupos muy reducidos y muy cercanas a las comunidades, el surgimiento de pequeños centros de hospedaje, pequeños operadores de turismo con atención personalizada y restaurantes autóctonos es muy importante, pero requiere acceso a créditos en condiciones de mínima competitividad.
  3. el crédito para capital de trabajo es igualmente escaso, y a prohibitivas tasas de interés cuando está disponible. Esto tiene una incidencia directa sobre los precios de los servicios que deben cobrar las empresas, lo cual supone un desgaste adicional a la competitividad del país como destino de turismo.

La nueva Ley de Turismo hace un intento por atacar este problema, y en el apartado 3 del Artículo 26, estipula que los nuevos proyectos aprobados por el Ministerio de Turismo serán beneficiarios de líneas de crédito preferenciales por parte de las instituciones financieras del país. Este apartado de la Ley hasta ahora ha sido inútil en solucionar el problema, pues las transformaciones que se requieren en el sistema financiero para poder retornar a prácticas como líneas de crédito blando para ciertas actividades, son profundas y no suceden con la emisión de una nueva Ley.

En este sentido, se requiere idear mecanismos de empréstitos financieros a pequeñas y medianas empresas, mediante la implementación de Fondos creados con ese fin, probablemente con recursos de instituciones financieras multilaterales, al menos durante los primeros años de su instrumentalización.

Un ejemplo es el Fondo Centroamericano para Energía Renovable y Producción Más Limpia (CAREC<sup>14</sup>, por sus siglas en inglés), de US\$20 millones. Este fondo

---

<sup>14</sup> Central American Renewable Energy and Cleaner Production Facility.

se alimenta con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo, y consiste en financiamiento tipo “banca de segundo piso” para proyectos privados de pequeñas y medianas empresas que inviertan en renovación de tecnologías hacia técnicas de producción más limpias, proyectos de energía renovable y eficiencia energética. Operativamente, el fondo es administrado por una entidad privada que analiza proyectos de menos de US\$200,000 (doscientos mil dólares) cada uno, para empresas de menos de 100 empleados y ventas anuales de menos de US\$5 millones en toda la región Centroamericana. Una modificación de este tipo de fondos podría ser implementada en el caso de los “*matching grants*”, que se trata de donaciones de organismos multilaterales que igualen o superen aportes económicos del sector privado o público del país, para apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad del conglomerado. La Agencia para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos (AID), ha tenido positivas experiencias en este sentido.

f. La formación de recursos humanos

Dentro de las incipientes iniciativas nacionales para la formación de recursos humanos se ha dejado de lado la creación de aptitudes para el servicio de hospitalidad. En el país existe el SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional), que se alimenta con un porcentaje de las planillas que pagan las empresas, pero que en sus cursos de capacitación técnica se concentra en las áreas mecánicas, dejando de lado el sector de servicios.

El sector turístico público y privado del país coincide en afirmar que la formación de recursos humanos adecuados es una de las mayores falencias del sector. Si bien la carrera de Turismo abunda en la oferta académica universitaria privada del país, por su naturaleza se enfoca hacia la preparación de empleados con responsabilidad administrativa. Hay un gran vacío en la generación de habilidades operativas, al punto que para los empresarios es más fácil reemplazar a un empleado administrativo que a una camarera o salonero.

Tratando de indagar con mayor profundidad, se podrá determinar que el país no ha incluido en sus programas de educación primaria campañas para ir formando en los ciudadanos una cultura de buena atención al turista. El trato que recibe un visitante en el aeropuerto por parte de los oficiales de migración y aduanas, tanto al llegar como al salir del país, es un reflejo vivo de la falta de cultura de atención al visitante extranjero.

La formación en idiomas extranjeros sigue siendo en el país un privilegio reservado solo para algunas instituciones de la educación privada.

Como respuesta, se ha comenzado a observar algunas soluciones por parte de la iniciativa privada. Dos ejemplos de ello son:

- i. El proyecto de capacitación de recursos humanos puesto en práctica por la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos (CAPTURGAL). Tras buscar ayuda técnica del BID, se procedió a determinar con exactitud las necesidades específicas de la Provincia, mediante consulta a los empresarios de la zona. Con el aporte tanto de esta institución multilateral como de los empresarios afiliados de la Cámara, se ha puesto en práctica un sistema dual de aprendizaje (teoría – práctica), con uso de herramientas tecnológicas, para formar personal tanto en puestos de responsabilidad administrativa como operativa. Se realizó una alianza estratégica con una universidad privada para impartir las clases, en horarios adecuados para el aprovechamiento de todos los estudiantes. El nivel de satisfacción alcanzado hasta ahora con el programa es alto, convirtiéndose en un ejemplo de buena organización, coordinación entre instituciones y atención de necesidades específicas.
- ii. La Cámara Provincial de Turismo de Pichincha tuvo la iniciativa de formar un Instituto de Formación Profesional. El programa también utiliza cooperación internacional, así como el aporte de los asociados. Se trata de una escuela técnica orientada a preparar trabajadores en hotelería y restaurantes, específicamente en los siguientes temas:

formación de saloneros, cocineros, *bartenders*, y amas de llaves, mediante módulos de teoría y práctica de entre tres y cuatro meses, con un diploma de aprobación final; y cursos cortos de capacitación en actividades específicas como recepcionista, botones, manejo de costos, técnicas de servicio al cliente, etc. Por ser un programa con cooperación técnica, los costos para el estudiante son muy accesibles.

Una iniciativa interesante e inteligente es el programa de formación de guías turísticos del Parque Nacional Galápagos, a cargo de las autoridades del parque. Esos programas se aseguran que los guías aprendan los mecanismos adecuados para visitar los sitios de interés con un impacto ambiental reducido, y los forma para que durante sus labores de orientación al turista también cumplan una función de vigía, mediante la preparación de reportes sobre sus visitas. Este programa podría ser emulado por las autoridades municipales del turismo en el país, y ponerlo en práctica en coordinación con la administración de áreas protegidas correspondientes en sus municipios.

La falta de programas de formación ha provocado en alguna medida un círculo vicioso, sobre todo a la luz de la emigración de ecuatorianos en busca de oportunidades en el exterior. En la zona sur del país, por ejemplo, donde hay una enorme emigración de varones jóvenes hacia distintas partes del mundo, muchos empresarios no preparan a sus recursos humanos por miedo a perderlos pronto. Al no hacerlo, aceptan sobrevivir con grandes problemas de calidad en el servicio, e impiden un efecto de transmisión de conocimientos técnicos entre los habitantes de la zona, con lo cual los escasos reemplazos disponibles tampoco estarán capacitados. Se forma así un círculo vicioso que, de no ser roto, perpetúa la baja calidad en el servicio de hospitalidad.

#### g. El transporte aéreo al Ecuador

Una de las mayores quejas que presentan tanto los viajeros al Ecuador como muchos de los empresarios de hospedaje y operación de turismo receptivo, es el

costo y la poca frecuencia de los vuelos al país, sobre todo desde los mercados más interesantes, como son Estados Unidos y Europa.

El problema tiene distintos fundamentos. Por un lado, el tráfico de turismo vacacional al país, como se ha analizado en este documento, no es el de un destino turístico consolidado. La mayor parte de los viajeros actuales tiene como razón de viaje los negocios, lo cual los hace menos sensibles al precio de los pasajes. Por otra parte, los aeropuertos internacionales del Ecuador están clasificados ante la Agencia de Aviación Federal (F.A.A.) de los Estados Unidos como “Categoría Dos”, lo cual restringe las posibilidades de expansión de vuelos y conexiones desde el destino principal, los Estados Unidos.

Para ilustrar la situación, a continuación se presentan unos cuadros que resumen los resultados de una breve investigación realizada por el autor. El ejercicio consistió en cotizar mediante los sitios de viaje en Internet Expedia Travel y TACA.com, un vuelo ida y vuelta a Quito y otro a Guayaquil desde cuatro ciudades importantes de los Estados Unidos: Miami, Los Angeles, Nueva York y San Francisco, para volar el 15 de Diciembre del 2003 y regresar el 21 de Diciembre del 2003. Se repitió el mismo ejercicio para vuelos ida y vuelta de otros destinos que se pueden considerar como competidores del Ecuador: Lima, Perú; Santo Domingo, República Dominicana; San José, Costa Rica; y el Distrito Federal de México. El estudio se realizó el mismo día para todas las cotizaciones. Como se puede observar, consistentemente las tarifas a las ciudades del Ecuador fueron más caras que las de Lima y San José, y siempre se ubicaron entre las más caras de la muestra.

Los cuadros se ordenan de acuerdo a la tarifa más baja obtenida de todas las disponibles, que es la variable que el viajero de vacaciones toma en cuenta para tomar sus decisiones. También se muestra el costo por milla de cada vuelo. Nótese el bajo costo relativo actual de los vuelos a Lima, Perú.

**Tabla No. 4**

**Vuelos desde New York (Aeropuerto JFK)  
Del 15 al 21 de Diciembre del 2003**

<b>Destino / R.T.</b>	<b>Costo más bajo</b>	<b>Millaje</b>	<b>Costo por milla</b>
Lima	394.00	3651	0.1079
San Jose	515.40	2214	0.2328
Santo Domingo	519.30	1941	0.2675
México D.F.	542.00	2087	0.2597
Guayaquil	688.40	3105	0.2217
Quito	688.40	3016	0.2282

Fuente: Expedia Travel Website y TACA.COM

**Tabla No. 5**

**Vuelos desde Miami Intl. Airport  
Del 15 al 21 de Diciembre del 2003**

<b>Destino / R.T.</b>	<b>Costo más bajo</b>	<b>Millaje</b>	<b>Costo por milla</b>
Lima	310.00	2627	0.1180
Santo Domingo	337.00	1279	0.2635
San Jose	389.00	1123	0.3464
Guayaquil	389.90	1933	0.2017
Quito	389.90	1797	0.2170
México D.F.	608.00	1927	0.3155

Fuente: Expedia Travel Website y TACA.COM

**Tabla No. 6**

**Vuelos desde San Francisco, California  
Del 15 al 21 de Diciembre del 2003**

<b>Destino / R.T.</b>	<b>Costo más bajo</b>	<b>Millaje</b>	<b>Costo por milla</b>
Lima	425.00	4839	0.0878
San Jose	460.00	3188	0.1443
Mexico D.F.	506.00	3538	0.1430
Guayaquil	555.00	3955	0.1403
Quito	555.00	3850	0.1442
Santo Domingo	704.00	3434	0.2050

Fuente: Expedia Travel Website y TACA.COM

**Tabla No. 7**  
**Vuelos desde Los Angeles, California**  
**Del 15 al 21 de Diciembre del 2003**

Destino / R.T.	Costo más bajo	Millaje	Costo por milla
Lima	396.00	4524	0.0875
Mexico D.F.	418.38	1742	0.2402
San Jose	443.00	2932	0.1511
Quito	575.00	3694	0.1557
Guayaquil	575.00	3625	0.1586
Santo Domingo	618.00	3190	0.1937

Fuente: Expedia Travel Website y TACA.COM

La dinámica de la política aérea interna del país en los últimos tiempos ha sido de una mayor apertura. Así, hoy el Ecuador cuenta con al menos cuatro aerolíneas sirviendo los principales destinos internos (TAME, Austro Aéreo, Aerogal e Ícaro; volando las rutas Cuenca, Quito, Guayaquil), excepto el de las Islas Galápagos que sigue siendo atendido prácticamente solo por TAME. Esto ha redundado en una rebaja de los precios y un aumento de la frecuencia de los vuelos atendidos por esas aerolíneas. La excepción se repite en los vuelos a Galápagos, que según la opinión generalizada de los empresarios turísticos son muy altos para el visitante extranjero (aproximadamente US\$390 por un vuelo local ida y vuelta de 600 millas cada tramo).

El país carece actualmente de una línea aérea de capital ecuatoriano y bandera ecuatoriana<sup>15</sup>, con lo cual no se han dado en los últimos años negociaciones bilaterales de apertura de cielos<sup>16</sup>. Aunque esas negociaciones datan de las épocas en las que las líneas aéreas eran de capital estatal, las autoridades no han tomado la decisión de abrir sus cielos de forma unilateral. Otros países, como República Dominicana y Guatemala, han tenido éxito con la apertura de cielos, con proliferación de vuelos tipo “charter” y aumento de rutas servidas.

<sup>15</sup> LanEcuador es una aerolínea de capital chileno, que actualmente aprovecha las libertades aeronáuticas que habían sido otorgadas en el pasado a la extinta Ecuatoriana de Aviación.

<sup>16</sup> Típicamente estas negociaciones requieren reciprocidad entre países.



#### h. Sistemas de apoyo al turismo

Todos los estudios y diagnósticos sobre un destino turístico deben ser alimentados por la experiencia en sitio de quienes lo llevan a cabo. El autor del presente Plan experimentó de primera mano la debilidad de los sistemas de apoyo a la actividad turística en el país.

#### ***Señalización***

La señalización vial es ausente. Al realizar el trayecto por tierra entre las ciudades de Quito y Cuenca, para recorrer “la avenida de los volcanes”, hubo al menos tres intersecciones en la carretera principal que no tenían indicación alguna de dónde seguía el camino hacia Cuenca. En una de ellas hubo que esperar más de treinta minutos a que apareciera un parroquiano que indicara el camino correcto. En dos de los cinco volcanes que se observaron durante el camino no hubo rótulo alguno que advirtiera de su presencia, su nombre, ni sus características. Fue difícil ir estimando el tiempo de viaje, pues no hubo prácticamente indicación del kilometraje que faltaba para llegar al destino, y al pasar al lado de Ingapirca, uno de los hitos arqueológicos del país, no se percibió la importancia de aquel sitio a raíz de la escasa rotulación presente.

El Ministerio de Turismo produjo recientemente un completo Manual de Señalización del país, que sugiere la estandarización de la información en cuanto a tipo de rótulo, colores, y uso de la imagen del país. Si bien el Manual no consideró diferencias regionales para algunos de los mensajes (por ejemplo, se utiliza la figura de una llama para advertir la cercanía de un parque nacional, aunque ese animal solo está presente en la cordillera andina), lo cierto es que no se han hecho esfuerzos concretos para implementarlo en ninguna parte del país. Es urgente la producción de señales inequívocas y estratégicamente ubicadas que orienten al turista. El exceso de información no es negativo, la falta de información sí lo es.

### ***Seguridad turística***

En la Ciudad de Cuenca, el autor fue testigo del robo de un bolso de mano a una transeúnte. La afectada pidió ayuda a gritos, y dos cuadras después dos policías arrestaron al delincuente. Esa imagen, por suerte, pasó de ser negativa (un turista siendo testigo de un asalto) a ser una experiencia positiva de represión policial del crimen. Sin embargo, la situación deja ver que la seguridad turística, como en muchos sitios, es un tema importante, sobre todo en centros urbanos del Ecuador. Si se agrega la imagen internacional de inseguridad en la zona de influencia del Ecuador (con recientes atentados terroristas y secuestro de turistas en Colombia), surge una necesidad de planes específicos de solución<sup>17</sup>.

Con todo, el Ecuador no es un destino peligroso. Sus problemas son similares a los de la mayoría de los destinos turísticos. Las soluciones deben orientarse entonces a una combinación de entrenamiento a la policía local para enfrentar situaciones con visitantes extranjeros, con un componente de estrategia de relaciones públicas para comunicar que el Ecuador no es un destino peligroso.

Un tema en el que el turista se encuentra desamparado es en la asistencia en caso de emergencias. Durante la gira por las Islas Galápagos, el autor estuvo presente cuando un visitante perdió la vida ahogado en una de las playas más populares de la Isla Santa Cruz. Pese a ser altamente visitada por su belleza, no existe en esa playa un puesto de primeros auxilios o de salvavidas que auxilie a personas que, por una razón u otra, estén en peligro de morir ahogados. Este tipo de facilidades deben estar presentes en todas las playas con visitación importante en la costa ecuatoriana y en las Islas.

### ***Servicios básicos de sanidad***

Por ser un destino de atractivos naturales, muchos de los puntos de importancia turística en el Ecuador son remotos y de difícil acceso. Eso hace que los

---

<sup>17</sup> El sitio de Internet: [http://travel.state.gov/travel\\_warnings.html](http://travel.state.gov/travel_warnings.html), administrado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, describe ciertas precauciones para los viajeros de ese país, los cuales resultan ser bastante comparables a la mayoría de países de América Latina.

servicios básicos a los pobladores, y por lo tanto a los turistas, sean escasos. Agua potable, alcantarillado, caminos de acceso y atención básica en salud son algunos ejemplos de esos servicios.

En sitios de la importancia y fragilidad ambiental como las Islas Galápagos o la Amazonía<sup>18</sup>, no se cuenta con un sistema generalizado de agua potable ni disposición de aguas negras. Las aguas servidas se depositan directamente en la tierra sin el uso de normas técnicas de construcción de tanques sépticos, con las consecuencias de contaminación de mantos acuíferos y el riesgo de correntadas que contaminen las cercanas costas.

## D. Plan de acción

### *Objetivo General*

El plan de acción propuesto en esta sección tiene como objetivo general la unión congruente y sistemática de todas las propuestas recientes que han sido realizadas para alcanzar un nivel adecuado de competitividad turística del Ecuador, en lo que le concierne a las entidades públicas (Ministerio de Turismo central y sus oficinas regionales, y entes descentralizados rectores del turismo en las Municipalidades).

El plan propuesto coincide con la visión de futuro expresada por la administración actual del Ministerio de Turismo:

***“Ser reconocido como líder en el desarrollo turístico sostenible en la región andina y consolidar el éxito de la actividad turística en el Ecuador a través de un modelo de gestión pública descentralizado, efectivo y eficiente”<sup>19</sup>.***

En concordancia con las propuestas existentes, con la aplicación de los lineamientos de este Plan Estratégico, al final del año 2007 el país habrá llegado

---

<sup>18</sup> Recientemente la Presidencia de la República solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo cooperación técnica para elaborar un plan de Desarrollo Sustentable de la Amazonía Ecuatoriana.

<sup>19</sup> Tomado de la presentación denominada “Plan Estratégico 2003 – 2007”, Ministerio de Turismo.

a recibir 1,280,000 de visitantes extranjeros por año (crecimiento de 15% por los próximos cuatro años); y habrá generado US\$1,250 millones anuales en divisas. Se habrán creado al menos 15,000 nuevos puestos directos de trabajo. Al llegar al año 2010, el turismo será el primer rubro generador de divisas y empleo en la economía ecuatoriana.

El país poseerá productos turísticos diseñados y comercializados por el sector privado, al menos en los siguientes segmentos: Ecoturismo, Turismo de interés especial (observación de fauna, experiencia social, cultural e histórica), Turismo de Aventura, Turismo de Convenciones y Congresos, Turismo de Incentivos, Turismo de Sol y Playa no masivo.

Este documento es complemento y guía para acciones específicas de corto, mediano y largo plazo en los temas concretos tratados en los lineamientos, y pretende alimentar el Plan Estratégico Oficial que, concertado con el sector privado, desarrolle finalmente el Ministerio de Turismo.

a. Promoción y posicionamiento

**Objetivo:** *generar una marca distintiva del Ecuador en la mente del potencial viajero como “La Vida en Estado Puro”. Tener presencia continua en publicaciones de circulación internacional que llegan al turista con el perfil deseado (por ejemplo, National Geographic, Dive Magazine, Conde Nast Traveler, entre otras). Aprovechar que hasta ahora el mercado no conoce el producto “Ecuador”, y lanzarlo como una novedad.*

**Objetivo:** *dinamizar el turismo interno en el corto plazo.*

1. Poner en práctica un plan de divulgación a nivel nacional, mediante talleres organizados por cada Gerencia Regional del Ministerio de Turismo en coordinación con las cámaras provinciales de turismo respectivas, en las que un funcionario del Comité Técnico del Fondo Nacional de Promoción Turística dé a conocer al sector privado los mecanismos y las herramientas oficiales para hacer llegar sus proyectos

de promoción internacional a las autoridades del Fondo Nacional de Promoción Turística.

2. Tomar como guía para todas las decisiones de promoción el Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador propuesto por el consultor Joseph Chías. Este plan debe ser la herramienta que oriente los criterios de inversión en campañas publicitarias, compra de espacios en publicaciones, asistencia a Ferias Internacionales, etc.
3. Crear un Comité de Seguimiento del Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador. Este Comité podría ser el mismo Comité Técnico que actualmente funciona para sugerir decisiones de promoción al Consejo de Promoción del Turismo. Su función en este sentido será velar por la vigencia y actualidad del Plan Integral, y cada dos años procederá a la contratación de un consultor o firma consultora con experiencia en el ramo para que lo actualice formalmente. Así, ese Plan seguirá siendo la herramienta técnica que oriente las decisiones de promoción del país, para que siempre respondan a un criterio técnico mercadológico. En esas actualizaciones se revisarán los lineamientos estratégicos, confrontándolos con información reciente sobre tendencias, gustos y preferencias de los consumidores que haya obtenido el departamento de estadísticas del Ministerio de Turismo.
4. Incluir dentro de los proyectos la promoción de destinos multirregionales fronterizos. Se debe coordinar con el Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Sur del Ecuador, del Banco Interamericano de Desarrollo, que es parte del Plan Binacional de Paz Ecuador – Perú, para aunar esfuerzos y solventar los problemas específicos que presente la región fronteriza, y así pueda recibir un flujo interesante de visitantes que sigan el llamado Camino del Inca. En este y otros posibles programas que involucren iniciativas regionales, se puede solicitar ayuda al programa de competitividad de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que posee recursos para proyectos de implementación rápida y de alto impacto.

5. Implementar de forma permanente el servicio de información 1-800 desde los Estados Unidos, el cual puede ser incluido en la publicidad impresa que resulte de la implementación de proyectos financiados por el Fondo de Promoción.
6. Implementar el proyecto “Central de Información y Reservas”, propuesto en el Plan de Competitividad de 1999, para que se constituya en una verdadera herramienta de producción de información para la promoción y venta exitosa de los destinos turísticos dentro del Ecuador en el mercado internacional, lo cual no existe en estos momentos en el país.
7. Lanzar un programa agresivo de fomento del turismo nacional, bajo un lema parecido a: “Escápate a tu propio país”. Las campañas internas de promoción incluirían publicidad de hoteles, restaurantes y operadores de turismo específicos que estén dispuestos a brindar tarifas especiales para nacionales. Un ejemplo exitoso de estos esfuerzos es el programa “Galápagos a tu alcance”, que recientemente lanzó la CAPTURGAL en conjunto con hoteles de la Isla de Santa Cruz y la aerolínea TAME.
8. Proponer al Gobierno Central que perpetúe el traslado de las fechas de Feriado Nacional a los días viernes, y así se creen “fin de semana largos” que faciliten los viajes de los ecuatorianos al interior de su país.

b. Capacitación de Recursos Humanos

**Objetivo:** *eleva la calidad del servicio de los establecimientos turísticos del Ecuador, a través de una agresiva y eficaz campaña de capacitación en distintos niveles.*

1. Implementar el proyecto piloto de certificación de competencias laborales impulsado por FENACAPTUR con apoyo del BID, para derivar principios de “Formación de formadores”, y así aumentar la cadena de recursos humanos en capacidad de transmitir conocimientos técnicos a otros.

2. Entrar en un convenio de cooperación con el Centro de Formación Turística (CENFOTUR) del Perú, en el marco del plan binacional de paz entre Perú y el Ecuador, para aprender de sus exitosas experiencias de formación en recursos humanos, especialmente de mandos medios y pequeños propietarios turísticos, y alimentar así los planes de acción.
3. Asegurar programas permanentes de capacitación técnica a los mandos medios y técnicos del Ministerio de Turismo, quienes por la alta rotación de personal en la actualidad, no logran acumular conocimientos sólidos en las tareas que llevan a cabo.
4. Llevar la instrucción del inglés a la educación primaria, mediante el fomento e incentivo de estudiantes universitarios que cursen la carrera de enseñanza del inglés. Comenzar con un proyecto piloto en Galápagos, que por sus características geográficas y dinámicas puede hacer las veces de laboratorio, con resultados medibles.
5. Replicar los principios de educación técnica dual y cooperación interinstitucional del Instituto de Formación Turística de CAPTUR Pichincha, y crear capítulos semejantes en provincias de alta visitación, como en Azuay, Guayas, y algunos pueblos de la sierra. Incluir dentro de los planes de formación programas especiales para mandos medios.
6. Coordinar con el Ministerio del Ambiente para crear mejores programas de formación y acreditación de guías turísticos, de tal forma que reciban instrucción en aptitudes básicas y actitud de servicio y manejo de grupos de turistas.
7. Poner en práctica, desde el Ministerio de Turismo, una campaña nacional de cultura turística, que durante al menos tres años lleve un mensaje de “Sonreír al turista”, “Ser mejor anfitrión” y “Ser responsables con los recursos naturales” a medios de comunicación masiva. Este programa incluirá un entrenamiento formal a funcionarios de migración y aduanas de los puntos de ingreso de turistas en todo el país.

c. Marco legal

**Objetivo:** *aprobar en el corto plazo el Reglamento a la Ley de Turismo, para que así pueda ser totalmente operativa y los objetivos de fomento de la actividad turística y la promoción se cumplan a cabalidad.*

**Objetivo:** *dinamizar la inversión en actividades turísticas, especialmente de pequeños y medianos establecimientos, a lo largo y ancho del país.*

1. Formar cuanto antes una comisión dentro del Ministerio de Turismo, encargada de dar seguimiento a la propuesta de Reglamento de la Ley de Turismo que ya ha sido presentada a la Presidencia de la República. Esa comisión debe estar preparada para defender de forma técnica los contenidos del reglamento ante el Presidente o ante el Congreso Nacional en el momento que así le sea requerido.
2. Realizar un taller con autoridades del Ministerio de Finanzas, en donde se dé a conocer los alcances de la Ley de Turismo, y cuando esté listo, del Reglamento a esta Ley, en cuanto a los incentivos de naturaleza fiscal a los que tendrán derecho las empresas de servicio turístico, para darles las mayores facilidades posibles y exista coordinación interinstitucional.
3. Comenzar un plan de armonización de la legislación municipal que afecta al turismo, en el marco de la descentralización de competencias, para lograr una unidad que garantice la seguridad jurídica al inversionista.

d. Políticas Aéreas

**Objetivo:** *lograr un incremento de al menos 50% en la frecuencia de rutas desde y hacia los Estados Unidos y Europa; y una reducción del costo de las tarifas para viajeros vacacionales al Ecuador de al menos un 25%, en un lapso de 3 años.*



1. Asesorarse con personeros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y en conjunto revisar los planes actuales de remodelación de los aeropuertos, para asegurarse de que se están cubriendo los aspectos que hacen que la categoría aeroportuaria del país no haya recibido el estatus de “Categoría Uno” por parte de la administración federal de aviación (F.A.A.) de los Estados Unidos. Esto podría incluir temas de seguridad y negociación política con las autoridades respectivas de la F.A.A.
2. Realizar un estudio a profundidad que permita determinar las verdaderas razones del alto costo de las tarifas aéreas internacionales al Ecuador. Con base en ese estudio, analizar la conveniencia de una apertura unilateral de los cielos del Ecuador a aerolíneas provenientes de los mercados más interesantes, como Europa y los Estados Unidos, incluyendo vuelos tipo charter y regulares.
3. El Ministerio debe hacer esfuerzos y acercamientos para que las aerolíneas que sirven el Ecuador incorporen tarifas promocionales, como lo han hecho las autoridades de los destinos centroamericanos con aerolíneas como el Grupo TACA. Esos esfuerzos podrían ser combinados con los hoteleros y operadores de tours del país, de tal forma que se ofrezcan paquetes de tarifas competitivas con servicios de hospedaje, alimentación y actividades incluidas.

e. Institucionalidad y Descentralización de competencias

**Objetivo:** *lograr que todos los departamentos de turismo de los Municipios, a los cuales se descentralizaron muchas de las competencias del Ministerio, posean un conocimiento homogéneo de sus funciones y de cómo llevarlas a cabo.*

**Objetivo:** *mantener al Ministerio de Turismo como un organismo eficiente y eminentemente técnico y de control, aún en el nuevo contexto de descentralización.*

1. Solicitar asistencia técnica para poner en práctica un programa permanente de capacitación de los directores de turismo de los municipios, al menos en los siguientes temas:
  - elaboración de planes de acción,
  - administración de recursos financieros,
  - mecanismos disponibles de financiamiento para campañas de concientización ciudadana,
  - prácticas de manejo ambiental de sitios de atractivo turístico,
  - generación de información estadística, y
  - formas de transmisión de información al Ministerio central, servicio al cliente y gestión de quejas, capacitación en idiomas.

Este programa debe contar con personal que se traslade periódicamente a cada municipio y lleve a ellos entrenamiento técnico específico, combinado con eventos regionales de formación de grupos, utilizando por ejemplo la división estratégica de “clusters” del Ministerio.

2. Diferenciar los planes de asistencia técnica de acuerdo con las características de cada municipio, tal y como está planteado en los documentos sobre descentralización que ha publicado el Ministerio. No son las mismas necesidades de apoyo las de un municipio remoto, aislado, con poca afluencia turística y pocos recursos, que aquellas de un municipio con grandes centros urbanos y recursos menos escasos. Para diseñar los planes de forma adecuada se debe estudiar algunos modelos exitosos de cooperación, como el que ha llevado el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa de Manejo de Recursos Costeros.

3. Una vez que se lleve asistencia técnica básica durante al menos un año, cada Gerencia Regional del Ministerio de Turismo deberá coordinar una comisión donde se incluya al Presidente de la Cámara Provincial de Turismo respectiva, y a los directores de turismo municipales de esa provincia, para realizar planes de desarrollo turístico provinciales con alcance a tres y cinco años. Esa comisión deberá reunirse al menos cada dos meses para dar seguimiento a los planes. El mecanismo utilizado en la Provincia de Galápagos puede servir como modelo para esta acción. Los planes de desarrollo turístico provinciales deben incluir temas como: planes maestros de tratamiento de aguas, ordenamiento territorial, electrificación y sistemas de agua potable, cuando sea necesario.
4. Elaborar un sistema tipo “*balanced scorecard*”, mediante el cual el Ministerio le brinde retroalimentación sistemática (tipo auditoría) a cada municipio sobre los resultados del proceso de descentralización.
5. Contratar un diagnóstico de eficiencia organizacional, que determine si ante el nuevo contexto de descentralización se hace necesaria una reestructuración de puestos y departamentos del Ministerio de Turismo, de tal forma que se mantenga como una institución fuerte, eficiente y técnica, sin exceso ni falta de recursos.

f. Financiamiento

**Objetivo:** *motivar la aparición de nuevas empresas y microempresas de servicio turístico, y la renovación de los activos de aquellas que ya operan.*

1. Definir en el Reglamento de la Ley de Turismo el procedimiento requerido para que un nuevo proyecto turístico sea “aprobado por el Ministerio de Turismo” (Artículo 26, primer párrafo), y procurar que sean los Municipios los que puedan, dentro de sus nuevas potestades descentralizadas, aprobar o desaprobar esos proyectos y que no haga falta hacerlos llegar al Ministerio de Turismo en la capital.

2. Buscar apoyo en la comunidad financiera internacional para la creación de un mecanismo de apoyo financiero a PYMES, acompañado de entrenamiento a los pequeños y medianos empresarios en la preparación de planes de negocios sólidos. Específicamente:
  - un programa de financiamiento para mejorar activos fijos de empresas en operación (incluyendo tecnologías de tratamiento de aguas y desechos, la calidad general y la eficiencia de motores en embarcaciones, hasta por US\$200,000 -doscientos mil dólares-), con un componente de donación de un máximo de US\$2,000 para financiar los estudios de necesidades técnicas.
  - Un programa de financiamiento a iniciativas para el mejoramiento de la competitividad del conglomerado de turismo, con donaciones tipo “*matching grant*” por parte de instituciones multilaterales que igualen o superen esfuerzos de inversión del sector privado o público del turismo en Ecuador.

g. Calidad

**Objetivo:** *tener a finales del año 2004 un Sistema Nacional de Calidad Turística en completa operación.*

1. Crear el Sistema Nacional de Calidad Turística, con sus Normas Técnicas y Manual de Aplicación. Para ello, el Ministerio de Turismo debe aprovechar convenios de cooperación ya existentes con las autoridades turísticas de otros países que han sido exitosos en la implementación de estos sistemas. Específicamente, en el marco de los convenios de cooperación firmados con los Ministerios de Turismo de Costa Rica y España, se debe solicitar apoyo técnico a esos países para desarrollar:

- un sistema de clasificación hotelera, con sus normas y guías de aplicación.
  - un sistema de certificación de sostenibilidad turística, con sus normas y guías de aplicación.
  - sistemas de seguimiento, monitoreo, y auditoría de las normas de calidad.
  - crear el concepto de “Sistema de Calidad en el Destino Turístico Local”, para los administradores del turismo en cada municipio.
  - mecanismos de incentivos y beneficios a aquellas empresas que se apeguen a las normas, y medidas cautelares para los que alejen de las normas.
2. Esos sistemas de calidad deben estar relacionados de manera coherente con los esfuerzos que el país realice en materia de capacitación de recursos humanos, como los propuestos en este documento en su sección correspondiente.

#### h. Sistemas de compilación estadística

**Objetivo:** *consolidar la producción de estadísticas confiables sobre la oferta y demanda del mercado turístico del Ecuador, para asegurar una toma de decisiones de entidades públicas y privadas con base en criterios técnicos.*

1. El Ministerio de Turismo debe retomar y reforzar el programa de Cuenta Satélite de Turismo del Ecuador, atendiendo y cooperando de cerca con la Organización Mundial del Turismo. Este programa debe tener continuidad y apoyo oficial.
2. Se debe realizar una campaña de concientización, en la que participe FENACAPTUR, para que los establecimientos turísticos contesten en forma oportuna y veraz las encuestas aplicadas por el Sistema de

Estadísticas Turísticas del Ecuador. En esa campaña se debe dar a conocer los beneficios finales de proveer la información.

3. Se debe reforzar la encuesta de salida a los visitantes vacacionales internacionales, aplicadas en los aeropuertos del país, para llevar el pulso del grado de satisfacción de los clientes que han visitado el Ecuador y obtener de ellos retroalimentación directa. Durante la espera del vuelo se podría organizar sesiones tipo “*focus group*”, con regalos a los participantes, con el objetivo de realizar mediciones de productos existentes o preguntar por la posible aceptación de nuevos productos turísticos.
4. El Ministerio de Turismo debe facilitar la creación de un “Centro de Inteligencia de Mercados y Creación de Conocimiento”, con participación directa del Sector Privado, como organización independiente al servicio del sector que respalde de forma técnica las decisiones de los actores.

i. Señalización turística

**Objetivo:** *que todo el Ecuador se encuentre debida y homogéneamente señalizado para mediados del 2004.*

1. Dotar de recursos a las municipalidades o a los consejos provinciales para implementar el plan de señalización turística del Ministerio de Turismo, otorgándoles algún grado de flexibilidad para modificar las señales cuando así lo consideren necesario por las características propias a su localidad (símbolo de áreas protegidas, presencia de ciertos animales que no se da en otros sitios, entre otros posibles), pero manteniendo los estándares de tamaño y colores definidos en el Manual.
2. Uno de los primeros pasos debe ser la realización de un estudio exhaustivo de ubicación de las distintas señales por todo el país.

3. Se deben considerar modelos de participación privada, donde a través de la venta de publicidad que acompañe a las señales verticales se financie la instalación y mantenimiento de los sistemas informativos al turista.

j. Seguridad turística

**Objetivo:** *tener un cuerpo policial capacitado para atender situaciones en las que se vean involucrados los turistas, para poder proyectar hacia el exterior una imagen de tranquilidad a los visitantes.*

1. El Ministerio de Turismo debe involucrarse en un programa permanente de capacitación en temas de turismo a la Policía Nacional. Se debe aprovechar los conocimientos en formación turística ya adquiridos por algunos miembros del cuerpo policial en Quito y Cuenca, que aún permanecen en sus puestos, para que transmitan esa información a sus compañeros. En los programas de capacitación se debe inculcar de forma agresiva la noción de cultura turística y ser buen anfitrión.
2. Implementar un cuerpo de salvavidas a cargo del Ministerio de Turismo, con entrenamiento e infraestructura, que esté presente durante horas claramente publicadas para atención a los bañistas en las principales playas de la Costa y las Islas Ecuatorianas.
3. El Ministerio debe desarrollar una cuidadosa estrategia de relaciones públicas, para hacer llegar un mensaje de “Ecuador como destino seguro” al mercado y así contrarrestar la mala imagen provocada por eventos sucedidos en países vecinos.
4. Crear una red de centros de información turística, bajo la tutela de los entes descentralizados, que coordinen la seguridad turística en cada municipio con las autoridades y canalicen las quejas de los turistas.

k. Sistemas de sanidad

**Objetivo:** *que no exista en el año 2010 ningún sitio de atractivo turístico en el Ecuador sin acceso a agua potable y sistemas de disposición de aguas servidas.*

1. En un plan de largo plazo con las municipalidades, se deben realizar estudios técnicos que permitan determinar los mecanismos más eficientes y los costos de implementar sistemas de agua potable y disposición de aguas servidas. El punto de partida deben ser los programas que actualmente financia el Banco Interamericano de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), para implementación de sistemas de agua en ciudades intermedias (por US\$40 millones) y manejo de desechos sólidos (US\$25 millones) durante los próximos cuatro años.
2. Realizar acuerdos con el Ministerio de Salud para la apertura de centros de atención básica en sitios remotos del país, que brinde servicios preventivos y correctivos tanto a los ciudadanos locales como a los turistas. Se puede solicitar apoyo y cooperación de otros países donde este sistema funciona con eficiencia, para replicarlo. Tal es el caso de Costa Rica con los EBAIS (Equipos Básicos de Atención Integrada en Salud), que son facilidades relativamente pequeñas con dos médicos asignados de forma permanente e instrumental y medicamentos básicos.

I. Gestión de áreas protegidas

**Objetivo:** *que exista una coordinación eficiente entre las autoridades de los Ministerios de Ambiente y Turismo, para que la infraestructura de parques nacionales esté siempre disponible al acceso del turismo en el marco de planes de manejo responsables, planificación y control de capacidades de carga.*

**Objetivo:** *reducir los niveles de contaminación en las playas ecuatorianas.*

1. Integrar una comisión de técnicos del Ministerio de Turismo y del Ministerio del Ambiente, que se reúna periódicamente y emita sugerencias de política a sus respectivos jefes para que exista



armonía entre la gestión de áreas protegidas y la actividad turística, siempre con base en los preceptos estipulados en el Reglamento Especial de Turismo en las Áreas Naturales Protegidas (RETANP). En particular, es importante revisar periódicamente las políticas de precios de ingreso a los parques nacionales, la distribución de esos ingresos y las prácticas de control de capacidades de carga en sitios frágiles. El modelo de gestión de turismo del Parque Nacional Galápagos debe inspirar las acciones de esta comisión, el cual sincroniza las labores de monitoreo y protección de especies con el control de flujos turísticos dentro de áreas en protección de una forma exitosa.

2. Dar a conocer a todas las autoridades descentralizadas de las Alcaldías y de las Cámaras Provinciales de Turismo los alcances del Reglamento Especial de Turismo en las Áreas Naturales Protegidas (RETANP), mediante talleres y cursos impartidos en sitios cercanos a estas áreas.
3. Implementar programas de incentivos para el buen mantenimiento de las playas del Ecuador, tipo “Bandera Azul Ecológica”, y rescatar de esta forma aquellos sitios que se encuentran con cierto grado de abandono o contaminación.

m. Seguimiento del Plan de Acción: Creación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible para el Sector Turístico del Ecuador

**Objetivo:** *Generar en el plazo máximo de un año una Estrategia Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible, con responsables y plazos, que sea del conocimiento, aceptación y participación de los sectores público y privado.*

1. Organizar un Congreso Nacional de Turismo, de invitación nacional y pública, co-auspiciado por el Ministerio de Turismo y FENACAPTUR, donde se presente el Plan Estratégico contenido en este documento. Conformar mesas de trabajo donde los participantes puedan validar el plan, y así poder llamarlo “Estrategia Nacional de Desarrollo”.

2. Determinar responsables de las distintas acciones, con plazos. Se deben formar comisiones de trabajo que tomen en cuenta la participación de todas las regiones del país, apoyándose en la estructura de Cámaras y Municipios descentralizados, que ejecuten las acciones del Plan Nacional de una forma coherente y continua.
3. Este evento vendría a abrir un espacio de oportunidad para que exista coordinación estrecha entre las instituciones del Estado, y realmente se implemente el turismo como una “Política Nacional de Desarrollo”.

## **Anexo: fuentes primarias de información**

Para la investigación de campo en la República del Ecuador, se realizaron las siguientes entrevistas:

### **Ciudad de Quito, del 17 al 20 de Septiembre del 2003**

Hernán Plaza Déleg, Ministro de Turismo.

Ximena Grijalva, Coordinadora del Programa de Desinversión de Bienes,  
Ministerio de Turismo.

Eudoxia Tello, Consejo Nacional de Competitividad, Ministerio de Economía.

María Walker, Directora de Mercadeo, Ministerio de Turismo

Dos funcionarios del Departamento del Sistema de Estadísticas Turísticas del  
Ecuador, Ministerio de Turismo.

Luis Maldonado Robles, Vicepresidente de Metropolitan Touring.

Roque Sevilla L., Presidente de Metropolitan Touring.

Freddy Egüez-Rivera, Director Ejecutivo de Cámara Provincial de Turismo de  
Pichincha (CAPTUR – Pichincha)

Steven Stone, Especialista del Banco Interamericano de Desarrollo, Ecuador.

Guillermo Arrivillaga, Especialista del Banco Interamericano de Desarrollo,  
Ecuador.

### **Ciudad de Cuenca, del 20 al 23 de Septiembre del 2003**

Mateo Estrella Durán, Consultor en Turismo, Ex-Subsecretario de Turismo del  
Ecuador.

María Eulalia Mora, Presidenta de Metrotours.

Iván Cabrera, Gerente Regional del Ministerio de Turismo.

Doris Soliz, Directora de la Corporación de Turismo de Cuenca, Ex-Ministra de  
Turismo del Ecuador.

**Ciudad de Guayaquil, del 23 al 25 de Septiembre del 2003**

Juan de Dios Morales, Sub-Secretario de Turismo del Litoral y Galápagos.

Antonio Perrone, Centro de Asesoría y Planificación Turística de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES).

Joseph Garzosi, Director de Turismo, Municipalidad de Guayaquil.

María de Lourdes Guzmán, Gerente General de Guayatur.

Francisco Bruzzone, Vicepresidente Ejecutivo de la Cámara Provincial de Turismo del Guayas y Secretario Técnico de Fenacaptur.

Elicio Gómez B., Relacionista Público de la Cámara Provincial de Turismo del Guayas.

**Ciudad de Puerto Ayora, Isla Santa Cruz, Provincia de Galápagos, del 25 al 29 de Septiembre del 2003.**

Deisy Patiño, representante a.i. del Ministerio de Turismo en la provincia de Galápagos.

Jaime Ortiz F., Director Ejecutivo de la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos.

Fernando Ortiz Cobos, empresario y Presidente de la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos.

María Schumacher, miembro de comisiones permanentes de la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos.

Rocío Malo, miembro de comisiones permanentes de la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos.

Verónica Quirós, funcionaria de la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos.

Alfredo Ortiz Cobos, Alcalde de Santa Cruz.

Arq. José Antonio Bencomo Guzmán, Director de Turismo y Desarrollo de la Alcaldía de Santa Cruz.

Pablo Guerrero P., Gerente General del Hotel Finch Bay, Santa Cruz.

### **Eventos de validación del Plan**

Tras circular una versión en borrador del presente documento con al menos diez de los entrevistados, e integrar en él sus recomendaciones, se procedió a realizar tres talleres de validación en los cuales el consultor hizo una presentación del Plan Estratégico ante un grupo pequeño de invitados en las siguientes ciudades:

- a. Cuenca (7 participantes, el día 26 de Noviembre del 2003, en el Hotel Mansión Alcázar).
- b. Guayaquil (8 participantes, el día 27 de Noviembre del 2003, en el Hotel Four Points Sheraton.)
- c. Quito (20 participantes, el día 28 de Noviembre del 2003, en el Hotel Swissotel).

En estos eventos se procedió a recoger recomendaciones adicionales de los participantes, las cuales han sido incorporadas en esta versión final del documento. El autor expresa un especial agradecimiento a los siguientes funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, en sus oficinas de Ecuador: Steven Stone, Alba Villafuerte, Guillermo Arrivillaga y Dora Currea; asimismo a los siguientes funcionarios del Programa de Desinversión de Bienes del Ministerio de Turismo: Ximena Grijalva y Dorys de Bernal. Este documento ha podido enriquecerse a través de eventos, programación de viajes y valiosas opiniones llevadas a cabo por parte de las personas mencionadas.