

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

## **Análisis de las políticas públicas de turismo en Ecuador**

**Periodo 2009-2013**

María Johanna Herrera Camacho

Tutor: Michel Levi Coral

Quito, 2020





## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, María Johanna Herrera Camacho, autora de la tesis intitulada “*Análisis de las políticas públicas de turismo en Ecuador, periodo 2009-2013*”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 12 de noviembre de 2020.

Firma: .....



## Resumen

Tras el análisis de las políticas públicas de turismo, ejecutadas en el Ecuador durante la aplicación del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNBV), como el principal instrumento articulador de las estrategias de desarrollo del país, se evidencia, que, con el inicio de un nuevo modelo de gobierno, en el 2008, entró en vigencia una política pública centralizadora del Estado y de sus pilares de ejecución, entre ellos el turismo como parte de los 14 sectores productivos determinados en el PNBV, y que contribuiría en el cambio de la estructura económica del país.

El proceso de investigación develó un avance en la dinamización económica del sector, misma que es representativa a comparación de los años precedentes al 2008, sin embargo, los resultados en torno al cumplimiento de las metas turísticas establecidas en el Plan no lograron alcanzarse, pese al fortalecimiento institucional y la actualización de la legislación turística que dieron andamiaje al proceso. Esto se traduce, en la creación de una propuesta de Gobierno no factible a mediano plazo.

El estudio efectuado, permitió determinar que las acciones ejecutadas evidenciaron una lógica de actuación a favor de contribuir al criterio rector de política económica del país, no obstante, los objetivos enunciados de la política pública turística a nivel nacional no se obtuvieron, lo cual revela que no existió una relación coherente entre la instrumentalización de la política y los objetivos de la misma.

*Palabras clave: Turismo; Políticas Públicas; Plan Nacional del Buen Vivir.*



## Tabla de contenidos

<b>Índice de tablas</b> .....	9
<b>Índice de ilustraciones</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	13
Problema de investigación.....	13
Preguntas de investigación .....	14
Metodología de investigación.....	15
Estructura del documento .....	15
<b>Capítulo uno Bases conceptuales, el turismo en el modelo del Buen Vivir, aspectos metodológicos</b> .....	17
1.El estudio del turismo: análisis de literatura.....	17
2.Evolución del turismo en el Ecuador.....	24
3.El turismo desde el enfoque del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.....	27
4.El turismo como objeto de investigación: evaluación de resultados ( <i>outcome evaluation</i> ).....	32
<b>Capítulo dos Gestión institucional</b> .....	37
1. Marco normativo e institucional del sector turístico .....	38
1.1. La Constitución 2008 y el PNBV .....	39
1.2. La Ley de Turismo y su reforma de 2011 .....	40
2.El Ministerio de Turismo como institución.....	43
3.Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador 2020 .....	45
4.Actividades institucionales del Mintur .....	51
<b>Capítulo tres Análisis de las políticas públicas de turismo 2009-2013</b> .....	59
1. Las políticas públicas de turismo .....	60
2. Metas e indicadores a analizar.....	62
2.1 Indicadores Cuantitativos .....	63
2.2 Indicadores Cualitativos .....	64
3. Análisis de resultados .....	65
3.1 Indicadores Cuantitativos .....	66
3.2 Indicadores Cualitativos .....	70
<b>Conclusiones</b> .....	79
<b>Bibliografía</b> .....	85

**Anexos**..... 91



## Índice de tablas

Tabla 1 Tipos de turismo .....	19
Tabla 2 Comparación de Ecuador con países clave en el periodo 2000-2006 .....	25
Tabla 3 Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir que turismo que vinculan al turismo.....	31
Tabla 4 Turismo emisor y total de egresos de divisas 2000-2006 .....	47
Tabla 5 Aspectos a fortalecer en el sector turístico .....	48
Tabla 6 Proyección de llegada de turistas internacionales y generación de divisas.....	49
Tabla 7 Personal ocupado en los establecimientos registrados en el Ministerio de Turismo.....	52
Tabla 8 Relación de ingresos entre el petróleo, banano y turismo (2009-2010).....	53
Tabla 9 Políticas Públicas de turismo.....	62
Tabla 10 Indicadores cuantitativos .....	64
Tabla 11 Indicadores cualitativos .....	65
Tabla 12 Entrada de extranjeros al Ecuador según categoría de migración. ....	67
Tabla 13 Ingreso de visitantes nacionales y extranjeros a áreas naturales del Ecuador 2009-2013.....	68
Tabla 14 Balanza de participación en bienes y servicios del sector turístico año 2013.	70
Tabla 15 Entrada de extranjeros al Ecuador en los años 2009 y 2013, según principales mercados turísticos clasificado por país .....	73
Tabla 16 Establecimientos turísticos registrados en el Ministerio de Turismo años 2009-2013.....	74
Tabla 17 Personal ocupado en establecimientos registrados en el Ministerio de Turismo 2009-2013.....	75



## Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza para el Buen Vivir. ....	29
Ilustración 2 Ordenamiento jurídico del sector turístico en Ecuador. ....	39
Ilustración 3 Esquema de FODA del Plandetur 2020.....	46
Ilustración 4 Pilares de Gestión Institucional. ....	51
Ilustración 5 Variación de inmigrantes, no inmigrantes y personas que ingresan al país sin especificación años 2008-2013. ....	67
Ilustración 6 Incremento en desplazamientos vía aérea y por ferrocarril y visitas a áreas naturales en 2010 y 2013. ....	69



## **Introducción**

En este documento se analizará si las acciones gubernamentales implementadas en el campo del turismo dieron cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, como un sector que potencialmente contribuiría al cambio de matriz productiva (CMP), en el marco de reforma al Estado y su planificación. A lo largo del trabajo se mostrará: primero, que los avances ejecutados en materia de turismo no son sustanciales; segundo, que no se cumplió con los objetivos enunciados de política pública turística a nivel nacional establecidas en el PNBV, y finalmente que no se cubrió con las fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza para el Buen Vivir, expresadas en el proceso de cambio de patrón de especialización económica.

### **Problema de investigación**

Al respecto, esta tesis toma como problema de investigación evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos de las políticas públicas de turismo (PPT) enmarcadas en el PNBV 2009-2013, en el proceso se establecerá una relación entre los objetivos de la PPT sectorial y las metas alcanzadas, lo cual permitirá determinar el cumplimiento de las mismas.

Usando como metodología a la evaluación de resultados, se realizará la medición de los indicadores definidos dentro de metas concretas establecidas en los objetivos: cinco, seis, siete y once del PNBV 2009-2013, los cuales relacionan de manera directa al turismo en sus metas e indicadores.

Se propone analizar el cumplimiento de la PPT mediante el establecimiento de la variabilidad o de los cambios existentes en el sector, posterior a la implementación de la política pública de turismo, mas no, un análisis de eficacia de los procesos ejecutados, ni tampoco del impacto de las políticas públicas sectoriales en la población. Para ello, se efectuarán comparaciones entre los datos generados en escenarios previos al año 2009 y posteriores a la ejecución de la PPT.

A través este procedimiento se determinará los avances producidos en el campo, mediante el estudio de aspectos cualitativos y cuantitativos, lo cual permitirá obtener conclusiones, contrastando los hechos con los resultados

obtenidos a fin de establecer el cumplimiento de los objetivos enunciados de la política pública a nivel nacional, mediante la evaluación de resultados, misma que configura la metodología de la tesis.

### **Preguntas de investigación**

Una vez identificado que en esta investigación se analizará el cumplimiento de las metas e indicadores propuestos en las políticas sectoriales implementadas durante el periodo 2009-2013, se establecen las siguientes preguntas: ¿En qué medida fueron coherentes las políticas públicas de turismo implementadas, con el objetivo de cambiar la matriz productiva?; ¿Cómo se transformó la gestión institucional del Estado, para dar cumplimiento a lo establecido en el PNBV en lo referente a turismo?; y finalmente ¿Si los objetivos de la política pública de turismo cumplieron las metas planteadas en torno al sector y al cambio de la estructura económica del país?

Para responder a estas interrogantes es fundamental examinar la gestión institucional y su anclaje a la nueva legislación, por lo que, se identifican de forma detallada los planes, programas y proyectos, ejecutados por el Ministerio de Turismo, mismos que estuvieron contenidos dentro del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador “Plandetur 2020”, como la principal estrategia sectorial para la ejecución de las políticas públicas de turismo 2009-2013.

El análisis a partir de la reorganización institucional y sus instrumentos, permitirá determinar la concordancia entre el desplegar gubernamental y lo planteado en el PNBV en torno al sector, lo cual permitirá evidenciar el nivel de operatividad ejecutada por la cartera de Estado a cargo del cumplimiento de las políticas públicas de turismo en articulación con otros niveles de gobierno, toda vez, que dicha gestión permitirá establecer si la instrumentación de la PPT se efectuó de acuerdo a lo planteado inicialmente, cuyo proceso efectivo se traduciría en el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

### **Metodología de investigación**

En el enfoque de investigación se recurrió principalmente a la técnica cualitativa, para el estudio se utilizaron las estadísticas oficiales proporcionadas fundamentalmente por el Ministerio de Turismo (Mintur), para analizar y comprender la evolución del sector desde una perspectiva histórica. En tal contexto, este trabajo investigativo fue un estudio de caso, en razón de que analizó el cumplimiento de las políticas públicas de turismo enmarcadas en el PNBV 2009-2013, para a partir de ello, evaluarlo en el marco de los cambios producidos en el sector, tras la implementación de las PPT.

En este orden de ideas, es fundamental mencionar que la investigación será descriptiva, ya que buscó principalmente precisar hechos y rasgos presentados en el fenómeno estudiado, mediante la observación y la interpretación de la evidencia encontrada. El análisis de diversas fuentes permitió llegar a conclusiones establecidas, toda la información encontrada fue procesada y analizada mediante una lectura crítica y cronológica sometida a contrastes, usando la investigación documental-bibliográfica de textos institucionales, libros académicos y revistas especializadas.

### **Estructura del documento**

Este documento, se divide en tres capítulos, en el primer capítulo se realiza un breve recorrido histórico, se revisan algunos de los elementos más importantes del turismo en Ecuador para comprender como este sector contribuyó a los objetivos nacionales, de transformación del patrón de especialización de la economía ecuatoriana y porque fue priorizado. Se identifican los aspectos relevantes en el PNVB, en tanto a estrategias generales, objetivos y estrategias territoriales sobre el turismo, esto permite identificar las aspiraciones en torno al sector dentro del modelo del Buen Vivir y el planteamiento para su consecución.

En segunda instancia, se analiza la gestión realizada por parte de la institución rectora dentro de los años 2009-2013, se identifica el marco normativo que regula el accionar del sector, se exponen los datos generados por el Ministerio de Turismo y por otros relacionados, sus planes, programas y proyectos ejecutados dentro del periodo de análisis, con el fin de contar con información que permita evidenciar la gestión institucional-gubernamental en

respuesta a lo planteado dentro del PNBV, con el afán de dar cuenta si existió, y hasta qué punto, concordancia con los objetivos planteados

Posteriormente, se realiza el análisis de la política pública de turismo, en relación al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan, lo cual consiste en confrontar los objetivos de las políticas frente a lo conseguido, esto se efectuará usando como metodología de estudio a la evaluación de resultados, ello, permitirá confrontar la gestión ejecutada y los resultados obtenidos, en apego a lo establecido en el PNBV 2009-2013. Finalmente, se presentan las conclusiones donde se exponen los aspectos más relevantes de la investigación.



## **Capítulo uno**

### **Bases conceptuales, el turismo en el modelo del Buen Vivir, aspectos metodológicos**

Al momento de plantear políticas y estrategias de acción dirigidas al turismo, resulta poco conveniente abordarlas desde una visión general, existen factores que particularizan la concreción de las políticas y sobre todo la implementación de acciones, como los contrastes sociales y políticos, las condiciones de las diversas zonas geográficas, entre otros factores.

Hablar de turismo representa regresar la mirada a procesos socio-políticos y económicos, representa mirar el desarrollo del macro sistema capitalista, las dinámicas de la producción, el desarrollo local y la transformación de las culturas. En tal sentido, en este capítulo se analiza en primera instancia las condiciones y motivadores que determinaron el diseño e implementación de la política pública turismo.

Por otro lado, la entrada en vigencia de la Constitución 2008 marcó el inicio de un nuevo proceso institucional, donde se planteó la recuperación de la capacidad rectora del Estado. En tal virtud, se establecieron y crearon nuevos parámetros que definieron el nuevo funcionamiento y enfoque normativo que regiría la dinámica estatal.

El Plan Nacional del Buen Vivir fue el instrumento de Gobierno, donde se establecieron las acciones de los diversos sectores. Por lo tanto, en este acápite se identifican las premisas en torno al turismo dentro del Plan y se analizan sus políticas públicas como objeto de estudio, vinculadas a los propósitos de ejecución del PNBV 2009-2013.

#### **1. El estudio del turismo: análisis de literatura**

Tradicionalmente, el turismo fue asociado como una actividad económica y generadora de riqueza, “hasta el punto de ser considerada como la segunda actividad a nivel del mundo más importante después del petróleo y sus sectores derivados” (OMT s.f., 16). Así, fue abordado como un proceso productivo, con incidencia en las economías nacionales.

Los profesores de la Universidad de Berna W. Hunziker y K. Krapf definieron al turismo en 1942 como “la suma de fenómenos y de relaciones que surgen de los viajes y

de las estancias de los no residentes, en tanto en cuanto no están ligados a una residencia permanente ni a una actividad remunerada” (citado en (Sancho, y otros 1998, 45). Esta acepción se produjo durante la Segunda Guerra Mundial, una época donde los desplazamientos masivos de personas no se desarrollaron por motivos de ocio o descanso, sino más bien por causas humanitarias o militares. Considerando a este precepto como general y poco esclarecedor.

Cuatro décadas más tarde, los académicos Bukart y Medlik definieron al turismo como “los desplazamientos cortos y temporales de las personas hacia destinos fuera del lugar de residencia y de trabajo, y las actividades emprendidas durante la estancia en esos destinos” (1981, citado por (Sancho, y otros 1998, 45).

Posteriormente, Melntosh y Goeldner (1984, citado en (Velasco 2011, 959) expresan que el turismo es “el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes<sup>1</sup>”. Como se observa, se da una clasificación de actores relacionados al turismo e incluso las necesidades que los turistas pueden tener en su viaje, y en consecuencia la diversificación de la oferta de servicios que buscan satisfacerlas; entre estas el alojamiento, la alimentación, el transporte, la salud y la recreación.

Una década después y en el seno de las Naciones Unidas, se emite otra definición que considera al turismo como “las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos” (1993, citado por (Velasco 2011, 957). De este concepto es destacable la inclusión de la temporalidad (se habla de menos de doce meses) y los diferentes motivos del viaje, es decir, se incursiona en las necesidades del turista-cliente.

En este sentido, desde la academia, el experto en temas turísticos (Quesada 2007, 100), plantea que de acuerdo a las motivaciones, demandas y actividades proyectadas por los turistas y los espacios a los que los mismos acceden, el turismo puede clasificarse en:

---

<sup>1</sup> Esta acepción puede significar una clasificación de los turistas. Así, estos pueden ser deportistas, pacientes, religiosos, aventureros, entre otros.

**Tabla 1**  
**Tipos de turismo**

Turismo cultural	Son viajes destinados a conocer expresiones artísticas, religiosas, gastronómicas, arquitectónicas, folclóricas, y étnicas de una zona en particular
Turismo deportivo:	Las principales motivaciones son presenciar eventos deportivos, participar en competencias y aprender o practicar alguna modalidad deportiva
Turismo de aventura	Implican actividades recreativas que involucran habilidades físico deportivas con distintos niveles de complejidad en la interacción con la naturaleza
Turismo de salud	Busca la recuperación o el acceso a tratamientos que mejoren, conserven o alivien la condición de una persona aquejada de alguna dolencia
Turismo de negocios	Procura ofrecer espacios y actividades que contribuyan el desarrollo de convenciones, ferias, congresos, así como turismo corporativo, para quienes la demanda de servicios de confort es mayor.
Turismo de naturaleza	Parte del interés por conocer recursos naturales, ya sea por disfrutar de los atributos de ellos (turismo de naturaleza suave) o por investigar aquellos lugares (turismo de naturaleza fuerte)
Turismo sostenible	Procura que el impacto ambiental y cultural causado por el aprovechamiento de los recursos sea mínimo, así como la participación activa de las comunidades generando beneficios socioeconómicos a partir de actividades turísticas que exaltan sus valores autóctonos. Sus bases son el empleo racional, equitativo y combinado de los recursos que la localidad ofrezca y las actividades culturales, de aventura y artísticas que la comunidad organizada planifique y promocióne

Fuente: (*Quesada 2007, 100*).

Elaboración propia.

Con todas estas consideraciones, la Organización Mundial del Turismo (OMT), emite una definición más estructural al considerar al turismo como “un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de su residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales” (Organización Mundial del Turismo 2008, 1).

Molina y Rodríguez se sirven del concepto establecido en los años 30 por la Organización Mundial de Turismo para evidenciar cómo esta palabra fue simplificada para estandarizar un conjunto de acciones concretas que la representarían, de esta

manera el turismo es definido como el “desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio por razones no lucrativas” (Molina y Rodríguez 2005).

En tal sentido, hablar de turismo representa regresar la mirada a procesos socio-políticos y económicos, y su repercusión en las dinámicas de la producción, el desarrollo local y la transformación de las culturas, y es que los autores evidencian que la definición inicial de turismo se concentra únicamente en acciones concretas como: desplazamiento, lugar de residencia, períodos y temporalidades, sin embargo, entender el turismo implica poner atención sobre el proceso evolutivo de la sociedad, y la dinámica económica y productiva.

En este marco, el turismo implicaría “una expansión de las fuerzas socio-técnicas y científicas de la producción y el correspondiente crecimiento de las necesidades culturales” (Cordero 2006). Aquí Cordero se basa en Mandel y su análisis del capitalismo tardío para evidenciar las maneras en que el turismo actúa como un proceso de evolución y transformación de las dinámicas económicas del sistema capitalista.

El turismo entonces es resultado de un proceso productivo y comercial, de la entrega de servicios que, necesariamente tienen que ser rentables, tanto para la economía local como para las grandes empresas, y es esta dinámica económica la que se articula alrededor de la cultura que propone que, como resultado de la economía existen personas con mayor tiempo libre, mayor excedente económico o facilidades de movilización, es en este punto donde el turismo puede resultar un sector con gran potencial para dinamizar la economía.

De esta manera aparecen conceptos como: planificación turística, estrategias turísticas, gestión estratégica del sector, entre otras. En tal sentido, el turismo es el resultado de la” vinculación sistémica entre las políticas sociales y económicas” (Ordoñez y Marco 2005), y es que el proceso de evolución del turismo como parte del sector de servicios atraviesa un sinnúmero de transformaciones sociales, enmarcadas en el desarrollo y consolidación del sistema capitalista y sus dinámicas de producción.

Es así que, varios autores afirman que el sector se reformula y se sostiene como parte del ámbito productivo tras un proceso de casi dos siglos de evolución del sistema socio-político y económico. Despliegan una línea del tiempo que va desde la colonización y la necesidad de articular espacios que acojan, hospeden y brinden bienestar en la estancia temporal de los colonizadores hasta llegar a una décima fase a la

que denominan “cuarta guerra mundial”, y definen como la masificación del turismo (Dachary, Arnaiz y Arnaiz 2018).

Entonces, puede entenderse a la evolución y dinámica del campo y la articulación al sector de servicios como una forma más de producción, y por tanto, de generación de ganancia, plusvalía y desarrollo de otros sectores, tales como los bienes raíces, el hospedaje, aerolíneas, restaurantes y agencias locales de viaje, es decir, que se articula toda una cadena de producción interna y externa, y alrededor de estas se consolida el sistema capitalista: el flujo y la compra venta de bienes y servicios. Como lo menciona Cordero, al decir que:

Hoy el comercio internacional de servicios asciende a más de 1 trillón de dólares. Mientras que la mayor parte del comercio de servicios se desarrolla en el núcleo, su importancia en la periferia y semi-periferia está creciendo. Hacia 1990, los servicios contabilizaron más de la mitad de los flujos anuales de inversión externa directa. Un resultado ha sido la creciente concentración de propiedad en manos de las corporaciones transnacionales relacionados con los servicios (Cordero 2006).

Y es que el turismo en el Ecuador pasó a tener especial importancia a partir del año 2008, tiempo en el que el gobierno de turno desplegó varias acciones para fortalecer el sector, es así, que en 2008 se dio inicio a la ejecución de Plandetur 2020, como el principal instrumento de ejecución de la PPT, que permitiría la consecución de los objetivos nacionales planteados en torno al turismo.

En este marco, aparece el Estado intentado direccionar el ente motor que impulse al consumo de los servicios turísticos locales, y movilicen la dinámica de oferta, demanda, y la compra de servicios, la articulación de políticas públicas pasó a ser una necesidad del Estado para centralizar y concentrar los bienes y servicios a ser ofertados en el sector turístico, mismos que estarían concentrados en las manos del Estado.

En este año, como parte de las “nuevas políticas públicas” implementadas se establecieron estrategias de posicionamiento y promoción turística, ya que el sector turístico fue uno de los ejes a potenciar dentro del ámbito económico para la época, mismo que empezó a ser observado como una oportunidad de dinamización de la economía y de posicionamiento e internacionalización del país.

Para Ordoñez y Marco “la promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, de trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros” (Ordoñez y Marco 2005), pasa a administración del Estado, el cual debería enfocar estos ejes de trabajo en la articulación de estrategias de reactivación turística local.

En el Ecuador se diseñaron varias estrategias de fomento del turismo nacional, en tal sentido, éste puede entenderse como un proceso económico para incorporar actividades que activen el comercio e inversiones dentro del plano local, y para ello, se empieza a comercializar bienes intangibles e intransferibles como las tradiciones, cultura, identidad de un pueblo, entre otras. Así, “el turismo interno se convierte en un gran distribuidor de gasto turístico en múltiples consumos de productos locales, donde los niveles de atractivo turístico son menores para el turismo internacional” (Coronel s.f.).

Entonces, el manejo del concepto de turismo en el Ecuador se sostiene por un lado, en la dinámica del desplazamiento de personas, ya sea de manera local o hacia el extranjero, pero también se sustenta en la evolución de la dinámica sociopolítica y económica mundial, es en este punto cuando el sector empieza a analizar nuevas formas y estrategias de desarrollo, marcadas por el contexto político. En tal sentido, el turismo es resultado del proceso de evolución del sistema capitalista y la adaptabilidad de esta nueva forma de dinámica económica para generar rentabilidad, ganancias y nuevas dinámicas sociales.

En el Ecuador, el desarrollo del sector incrementó a partir del año 2008, en esta época se priorizó el rol del Estado por sobre cualquier otro actor. De acuerdo al PNBV 2009-2013, el turismo fue asociado como un actor que potencialmente contribuiría al cumplimiento de los objetivos nacionales en materia económica.

En el 2017 la Organización Mundial del Turismo determinó que el sector aporta el 10% del Producto Interno Bruto Mundial y genera exportaciones por más de USD 1.5 billones de dólares (Santiago, Romero y Álvarez 2017). Las cifras alentadoras de contribución del turismo en la economía, son resultado de la masificación del sector y la revolución social, lo que permite a la sociedad desarrollar actividades de ocio, por lo que, “hoy el turismo abarca todos los países sin excepción, lo que lo hace uno de los motores más estables y de crecimiento continuo del capitalismo global” (Dachary, Arnaiz y Arnaiz 2018, 8).

El turismo entonces es producto de un proceso productivo y comercial, de la entrega de servicios que, necesariamente tienen que ser rentables, tanto para la economía local como para las grandes empresas y esta dinámica económica se articula alrededor de la cultura que propone que, como resultado de la economía existen personas con mayor tiempo libre, mayor excedente económico o facilidades de movilización y es en este punto donde el turismo resulta una buena forma de dinamización de la economía. Es que el turismo y su evolución en América Latina y específicamente en el Ecuador han funcionado en correspondencia a los cambios económicos, sociales, políticos, y culturales que atraviesa la sociedad.

En el país, el papel del turismo dentro del proceso de cambio de matriz económica, tomó un repunte que lo posicionó como el sector económico con mayor crecimiento después del petróleo crudo, banano y camarón, y “se ubica en el tercer lugar de ingresos en relación con los principales productos de exportación no petroleros (Ministerio de Turismo 2014).

Durante el 2005 “los ingresos totales por turismo internacional registrados en el país eran de aproximadamente USD 672,00, muy inferior a la media mundial. Además, Ecuador registró un decrecimiento en la tasa de arribos internacionales de un 2.2% con respecto al año anterior” (Fernández 2017).

Esta cifra puede compararse con los datos registrados desde el 2009 al 2018 en el que se evidencia la evolución y crecimiento sostenido del sector turístico, el mismo que ascendió de USD 931,00 a USD 1,3 del PIB durante este periodo, de acuerdo a la información presentada en la Base de Datos de Contribución Económica Directa del Turismo registrada en el Ministerio de Turismo.

El turismo en América Latina y específicamente en Ecuador, es parte del sector de servicios, el cual se articula con la dinámica productiva, debido a que activa un flujo económico en red, es decir, genera movimiento y plusvalía en torno a una diversidad de servicios, ya sean hoteleros, de agencias de viajes, de bienes raíces, alimentación, artesanías, entre otros. En suma, el turismo atrae a un segmento de consumidores, que permiten activar este engranaje de servicios.

Se puede decir que, la evolución del turismo se da no solo por la fuerza que ejercen los actores sociales locales, sino también por la influencia de los organismos internacionales, tales como las del sistema de Naciones Unidas, a través de los cuales se articulan “inversiones en infraestructura y programas de desarrollo turístico, a la vez que, estas intervenciones se fueron considerando necesarias y estratégicas” (Wallingre 2018, 263).

En los últimos años, el sector turístico ha pasado a ser un punto de interés de políticas gubernamentales y foco de inversión del sector privado, que ha permitido reactivar no solo la economía local de pequeños empresarios turísticos, sino también de las grandes empresas, entre ellas: hoteles, agencias de viajes, resorts, complejos turísticos, entre otros.

Varios países de América Latina, vivieron este mismo repunte en el sector turístico, esto gracias a que, con el desarrollo de nuevas matrices productivas, también se dio la implementación de políticas públicas para la reactivación del sector, a fin de contribuir al desarrollo del mismo (Wallingre 2018, 263). En este marco, en el Ecuador las políticas públicas sectoriales estuvieron relacionadas con el proceso de cambio socio-político y económico, y de un contexto político, que abrió la posibilidad de aportar al desarrollo económico.

## 2. Evolución del turismo en el Ecuador

El tratamiento del turismo en el plano académico a nivel nacional es relativamente reciente. Los estudios del sector aparecen principalmente a mediados de los años 90, cuando se tiene constancia de trabajos como “Ecoturismo en el Ecuador. Trayectorias y desafíos” (Azócar de Buglass 1995) y “El ecoturismo”. Una alternativa para el desarrollo sustentable del oriente ecuatoriano” (Gorman 1996). No obstante, es en la última década donde estos se incrementaron y traducido en proyectos de turismo en comunidades indígenas o rurales fundamentalmente.

La investigadora Mercedes Prieto, señala al respecto que existen dos momentos marcados que inciden en la formulación de políticas públicas de turismo en el Ecuador. La primera inicia a mediados del siglo XX, cuando “las políticas piensan el desarrollo de la actividad centrada en el turismo internacional a destinos específicos, el cual es operado por empresas bajo un concepto de diversificación productiva del desarrollo nacional, con un Estado que subvenciona la infraestructura y la promoción del turismo” (Prieto 2011, 11).

Los resultados obtenidos en este momento histórico<sup>2</sup> fueron poco efectivos en la implementación de infraestructura, así como en la llegada de visitantes al país, a destinos como Otavalo, Guayaquil y poco después a Galápagos, que fueron posicionados como productos de oferta internacional. Esto se debió a que las acciones efectuadas, no obedecieron a un marco de planificación estratégica de la gestión turística.

Un segundo momento refleja una interacción más compleja de actores, tales como: ONG, empresas privadas, instituciones de cooperación internacional, por otro lado, el impulso del Estado para la sustentabilidad del sector entra en debate, en relación a la descentralización de la promoción turística. Asimismo, se puso en agenda el ecoturismo y el turismo comunitario. Al respecto, Prieto (2011) sostiene que el:

Ecoturismo y turismo comunitario son temas a tratar, crece el turismo interno, se observa una diversificación de los lugares turísticos para el mercado internacional: Amazonía y Quito son nuevos sitios. Para el turismo interno: playas, lugares arqueológicos y, las fiestas tradicionales se vuelven atracciones que movilizan a los y las ecuatorianas, residentes en diversos países. (11)

---

<sup>2</sup> Fue durante el gobierno del presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) que se creó la primera oficina de turismo del país. En 1950, durante este mismo periodo de gobierno, se creó *Metropolitan Touring*, una de las agencias más importantes del país.



El planteamiento general sobre el turismo, también conlleva una nueva perspectiva en este momento histórico que bordea finales del siglo XX: el desarrollo sostenible y sustentable. Las acciones del sector se priorizaron e incluyeron en la agenda nacional y territorial, ello reflejó un cambio visibilizado en la formulación de las políticas públicas de ese entonces. De esta forma, se situó al turismo como prioridad nacional<sup>3</sup> y se lo consideró como uno de los cinco ejes fundamentales del desarrollo económico y social (Salvador 2016, 67). Ciudades como Cuenca y Manta ingresaron como nuevos lugares turísticos en este período.

Pese a estos esfuerzos y al potencial turístico con el que cuenta, Ecuador es, en el inicio del nuevo milenio, una estación de turismo de pequeña y de mediana intensidad, ya que los índices de ingresos de turistas son inferiores en comparación a otros países de la región (ver tabla 2).

**Tabla 2**  
**Comparación de Ecuador con países clave en el periodo 2000-2006**

	2000		2004		2005		2006		INGRESOS / TURISTA
	TURISTAS (1000)	M US\$	TURISTAS (1000)	M US\$	TURISTAS (1000)	M US\$	TURISTAS (1000)	M US\$	
MEXICO	20,641	8,294	20,618	10,796	21,915	11,803	21,353	12,177	570,27
BRASIL	5,313	1,810	4,794	3,222	5,358	3,861	5,019	4,316	860
COSTA RICA	1,088	1,302	1,453	1,358	1,679	1,570	1,725	1,629	944,34
PERU	828	837	1,277	1,142	1,486	1,308	1,635	1,381	844,64
COLOMBIA	557	1,030	791	1,058	933	1,218	1,053	1,550	1471,98
<b>ECUADOR</b>	<b>627</b>	<b>402</b>	<b>819</b>	<b>464,3</b>	<b>860</b>	<b>487,7</b>	<b>841</b>	<b>499,4</b>	<b>593,82</b>

Fuente: (*Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 32*)

La tabla muestra una comparación entre varios países de América Latina, referida al ingreso de turistas y al ingreso económico que generó el sector entre los años 2000 y 2006. Los datos reflejan que Ecuador se encuentra por debajo de países de competencia directa, con casi un 30% menos de ingresos que Perú, y el 59% menos que Colombia en el último año.

Según Conservación Internacional, Ecuador es uno de los 17 países en el planeta considerado como más biodiversos. Sus cuatro regiones cuentan con 46 ecosistemas, entre los que destacan: manglares, bosques secos y húmedos tropicales en la costa; páramos y bosques de neblina de la región sierra y bosque tropical en la Amazonía, a más de las Islas Galápagos.

<sup>3</sup> Decreto N° 1424 publicado en el Registro Oficial de abril de 2001

También posee una vasta diversidad y atractivos culturales de la categoría de patrimonios de la humanidad, todo ubicado geográficamente muy cerca, lo cual permite desplazamientos cortos entre atractivos turísticos (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 50).

En el informe final de 2007 del Banco Central del Ecuador se publicaron cifras de la situación del turismo y sus repercusiones en el PIB, se reflejó en datos económicos los resultados desalentadores obtenidos durante los primeros años de siglo XXI.

Así, en el 2001 el turismo representó el 4,4% del Producto Interno Bruto y fue uno de los principales sectores productivos del país. No obstante, no alcanzó una participación similar a la alcanzada en el contexto mundial, donde llegó al 10,9% del PIB, “se observa una caída del turismo en su participación en el PIB a partir del 2000, esto se debe al fuerte incremento del precio del petróleo. Sin embargo, a partir del año 2001 el PIB se mantiene en alrededor del 4%”. (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 21)

En el 2004 significó la generación de ingresos para el país por más de USD 369 millones, que corresponden al 2% del Producto Interno Bruto (PIB). En el 2005, el turismo receptor fue el tercer producto de exportación del país, después del petróleo crudo y el banano. En el 2006, el turismo con un ingreso de USD 492,2 millones se ubicó en el séptimo lugar, después del petróleo (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 21).

Este antecedente evidenció la necesidad de contar con estrategias efectivas que promovieran al turismo como un sector que potencie la economía del país. Este proceso puede ser identificado como un tercer momento, el cual respondió a la formulación de políticas públicas conexas con el nuevo orden constitucional implantado. Se trató del denominado Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible de Ecuador al 2020, que fue impulsado por la ministra de Turismo de la época, María Isabel Salvador.

Una de las características de este tercer y actual momento en cuanto a la generación de políticas públicas fue el alto grado de injerencia del Estado en la toma de decisiones, como “coordinador y regulador de las políticas y normas, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución y las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2011, 8).

La elaboración del Plandetur estuvo a cargo de la consultora española *Tourism & Leisure Europraxis Consulting*, proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a pedido del Ministerio de Turismo del Ecuador.

Como resultado de esta consultoría, en 2007 se emitió el informe final del plan, que estableció objetivos, políticas y una programación operativa a fin de impulsar el desarrollo turístico en el Ecuador, todo esto en el marco de la Estrategia Endógena Sostenible de Acumulación y re-distribución de la riqueza para el Buen Vivir, en la cual se contempló al turismo como una de las 14 industrias priorizadas, ubicada dentro del sector de servicios (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2012, 15).

### **3. El turismo desde el enfoque del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013**

Es importante describir brevemente el contexto político en el cual se desarrolló dicho proceso. Remontándose al año 2007, donde el Ecuador ingresó en un modelo de desarrollo alternativo basado en “una economía que contempla derechos de la naturaleza” (Correa y Falconí 2012, 267). Este hecho se produjo con la llegada de Rafael Correa a la presidencia, reformuló la Constitución de la República en el año 2008 y se creó el denominado Plan Nacional del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Este concepto, que deviene de una cosmovisión ancestral indígena, “subordina la economía a la armonía social e individual” (Figueroa 2014, 4) y considera a la naturaleza como la fuente de valor. A decir de Phélan (2011), “incorpora a la idea de bienestar, la naturaleza como sujeto de derecho en una convivencia armónica y equilibrio” (70).

Desde una mirada neo-progresista, se describe al Buen Vivir como un paradigma socio-económico cuyo fin no es la acumulación material, mecanicista e interminable de bienes sino más bien es una forma de convivencia incluyente, sustentable y democrática que integra, reconoce y valora el diálogo de los pueblos y de sus culturas, sus saberes y modos de vida, en consonancia con la naturaleza para una “vida en plenitud”. Se inscribe con una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, intergeneracional, intercultural y territorial.

El economista Pablo Dávalos sostiene que el *Sumak Kawsay* “es la crítica más fuerte y radical que se ha realizado a los paradigmas de crecimiento económico por la vía de los mercados, y a la noción teleológica del desarrollo como posibilidad histórica” (Dávalos 2011, 1). Por ello que entre sus planteamientos principales constan la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza.

Sobre estos conceptos en el año 2009, se presentó el Plan como un documento en donde se plasmarían los proyectos de cambio trazados por el Estado en observancia de

la Constitución y se consideraría como un instrumento de planificación esencial que permitiría y facilitaría la priorización de la inversión pública. Al respecto, la Constitución del Ecuador, en el artículo 280 menciona que:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas públicas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución de los presupuestos del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público (Ecuador, Constitución del Ecuador 2008).

El Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013, aspiraba a convertirse en la base de un proceso de transformación estructural del país que radicaba en la consolidación de una economía endógena, encaminada hacia a la reconversión productiva basada en bioconocimiento, servicios turísticos entre otros (ver ilustración 1). La propuesta enfatizó en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico. A la par, definió las estrategias y lineamientos necesarios para la consecución de metas y objetivos tácticos, que permitieran alcanzar los planteamientos y hacer un seguimiento de los resultados logrados en el periodo determinado. El proceso está dividido en cuatro fases:

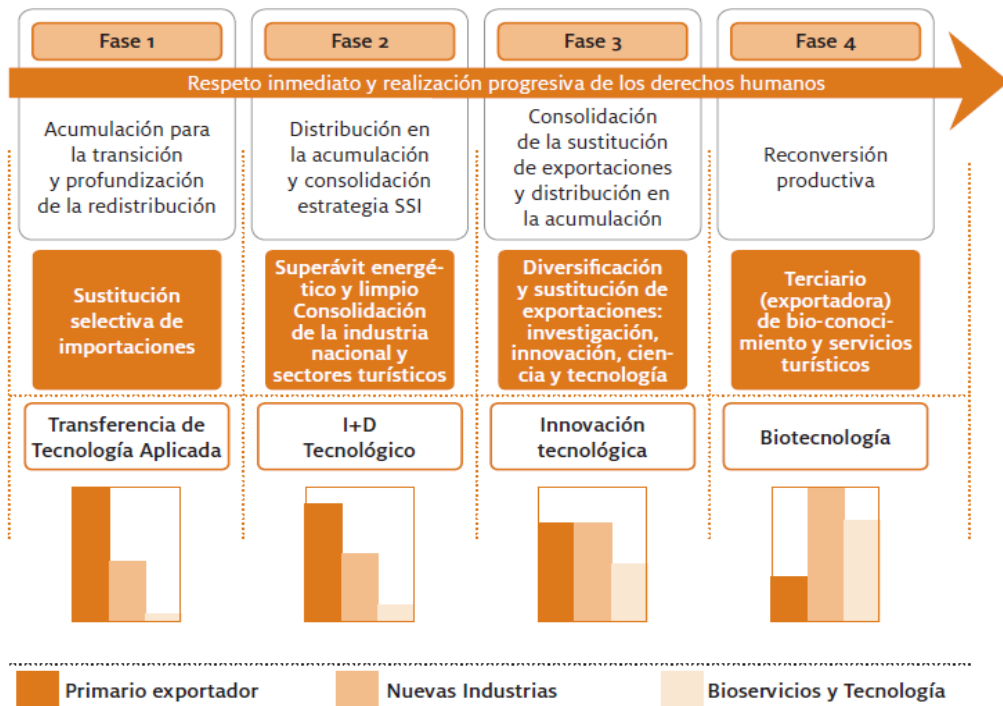


Ilustración 1 Fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y re-distribución de la riqueza para el Buen Vivir.

Fuente: (*Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 96*)

El Plan contempló 12 objetivos, los cuales en su conjunto debían estar encaminados a contribuir a la configuración de un escenario favorable para poner en marcha el mencionado proyecto constitucional que se planteó en el periodo.

Estos suponían estructurar los cimientos adecuados, para cumplir con las fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza para el Buen Vivir, ello “implica el paso de un patrón de especialización primario exportador a uno que privilegie la producción diversificada, eco eficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad”. (11).

En las prescripciones contenidas en el PNBV<sup>4</sup>, se menciona que se entiende el desarrollo no solo desde la tecnificación de las dinámicas económicas; el éxito de un país ya no solo debería leerse desde los porcentajes de exportación vs importación, producto interno bruto, estabilidad financiera y las dinámicas de flujo de dinero, sino a partir de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

En este contexto y según lo descrito en el PNBV, el turismo al igual que otros sectores, se vinculó desde este enfoque nuevo del desarrollo, donde se puso especial importancia en el fortalecimiento del cuidado medioambiental, a la red de desarrollo poli céntrico, la soberanía alimentaria y la inserción activa del patrimonio ambiental.

Los aspectos anteriormente mencionados forman parte de las dinámicas territoriales concebidas dentro del Plan. En tal sentido, una de las doce estrategias contempladas corresponde al número 10: “Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario” (48).

El turismo se enmarcó, a la par, como actor en la implantación de los modelos de desarrollo y ordenamiento territorial, como “mecanismo para lograr transformar el territorio ecuatoriano, así como para impulsar una (re)distribución de la riqueza entre los territorios” (126). La trascendencia de este proceso en cuanto al turismo toma relevancia ya que permitiría establecer las capacidades, vocación y potencialidades

---

<sup>4</sup> El documento realiza una crítica a la idea del desarrollo entendido solo como desarrollo económico y se posiciona dentro de otro concepto de desarrollo, así se menciona que: “han surgido los planteamientos del desarrollo a escala humana y del desarrollo humano, los cuales parten de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el PIB sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas”.

propias de cada territorio el potencial turístico propio de cada territorio, establecer las necesidades dentro de las comunidades y el impacto medioambiental que las actividades productivas y la explotación de los recursos naturales han generado.

Es por esto que, en el reordenamiento territorial, entre una de las acciones se desglosaron tres ejes clave: el cuidado y manejo correcto del patrimonio natural, es decir, el cuidado de la biodiversidad como un bien patrimonial que provee de conocimiento sobre la naturaleza, además de considerar esta biodiversidad como un gran atractivo turístico y fuente de ingresos económicos.

El segundo eje se enfocó en determinar los niveles de contaminación en espacios acuáticos, atmosféricos y terrestres y así determinar los estándares ambientales de las industrias, que se encuentren en constante interrelación con dichas zonas; el tercer eje se enfoca en el cuidado medioambiental, al mismo tiempo que busca un aprovechamiento económico óptimo. Por último, se consideró “el cuidado y control de la distribución de agua como patrimonio nacional” (124, 125).

Los artículos 280 al 293 de la Constitución del Ecuador explican que las bases de la soberanía económica están encaminadas a: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentables, fortalecer los espacios públicos, interculturales y de encuentro común, a fin de establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (Ecuador, Constitución del Ecuador 2008). Es decir, los ejes planteados en los procesos de reordenamiento territorial y descentralización trabajarían a la par con la idea de *Sumak Kawsay*, la relación armónica del ser humano con la naturaleza; en teoría se discuten los temas de derechos de la naturaleza, derechos ambientales, cuidado del agua y economías sustentables a partir del turismo comunitario.

En este marco, el turismo comunitario se inscribió como el quinto eje dentro de los procesos contemplados en la estrategia de sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario; este eje se presenta dentro del PNBV como una actividad alternativa, “para aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, a través del cual se posibilitan las oportunidades de desarrollo en educación, trabajo y redistribución de riqueza en cada uno de los sectores de importancia” ( 126).

El proceso estaría enfocado en materializar todo lo planteado en la Constitución, Plan Nacional del Buen Vivir, Ley de turismo y su reglamento, lo que se consolidaría en las cuatro fases de activación de la economía endógena, descritas en el gráfico anterior.

Por lo tanto, el sector turístico empezó a articular sus políticas, traducidas en programas de gestión para impulsar la economía nacional, bajo las premisas del apoyo al sector turístico por zonas de interés, en donde se determinan los índices de pobreza, el potencial de cada zona para la explotación del sector. El turismo se proponía como una de las opciones para reemplazar las dinámicas agro exportadoras, por tanto, pasó a ser un eje de acción en la Agenda de la transformación Productiva, agenda que fue impulsada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC).

A partir del análisis del PNBV, finalmente se determinó que, de los doce objetivos contenidos en el mismo, cuatro vinculan al turismo de manera explícita en sus políticas o metas. Sobre la base de los objetivos señalados se identifica el interés de posicionar al turismo como un sector que podría beneficiar a los sectores sociales menos favorecidos, con el afán de dotarlos de medios de producción sustentables que generen economías locales sostenibles.

**Tabla 3**  
**Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir que turismo que vinculan al turismo.**

Objetivos del PNBV relacionados con el turismo	
Objetivo 5	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana
Objetivo 6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas
Objetivo 7	Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común
Objetivo 11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

Fuente: (*Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 137*).

Elaboración propia

Lo descrito en el documento, evidencia inicialmente las motivaciones que definieron los objetivos de la política pública turística, tanto en su diseño como en su implementación, líneas que permitieron además concretar las estrategias para el fortalecimiento del sector y los lineamientos bajo los cuales se trabajaría.

Como se puede ver, el turismo fue mencionado dentro del PNBV 2009-2013, como un sector con un elevado potencial para contribuir en el CMP; es enunciado a lo largo del Plan, como parte importante de la estrategia de objetivos, estableciendo metas

e indicadores medibles en el mediano plazo, en relación con el objetivo nacional planteado.

Según el PNBV, el turismo se constituiría en uno de los principales ejes mediante el cual se pretendía impulsar el desarrollo del país, generando de esta manera una serie de acciones gubernamentales para dinamizar el sector, en el marco de la consecución de los objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir. El turismo debía consolidarse como un pilar importante dentro de este Plan y posicionarse como una estrategia sostenible para el cambio de las dinámicas económicas y productivas en el país.

#### **4. El turismo como objeto de investigación: evaluación de resultados (*outcome evaluation*)**

Esta tesis trata sobre el análisis de la política pública frente a la importancia del sector en la reconfiguración de la economía del país, así la actuación del Estado se convierte en imprescindible, acción que es ejecutada mediante la aplicación de políticas públicas. Para Bosch (2013, citado en (Merli, Hernández y Morán 2014, 5), estas son “acciones que desarrollan los organismos públicos del gobierno, a través de distintos procedimientos técnicos y administrativos en la búsqueda de soluciones a problemáticas que afectan a la población que habita en el territorio en el cual ejercen su poder”.

Es decir, son las soluciones que desde el Estado se proponen frente a una situación que afecta a la sociedad o su entorno. Este criterio coincide con lo expresado por el académico de la CEPAL Eugenio Lahera, quien sostiene que “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (2004, 7). De igual manera, con lo escrito por Salazar (2012) respecto a que éstas son “las sucesivas respuestas del Estado-régimen político o gobierno de turno- frente a situaciones socialmente problemáticas” (65).

Antonio Moreno (2012, 111) establece cuatro preguntas básicas que deben responder la formulación de políticas públicas para su adecuada instrumentación. Estas son: 1) Cuándo, es decir, lo que me motiva a formular las políticas públicas. 2) Cómo voy aplicar los instrumentos a ser utilizados durante el proceso, tales como regulación, instituciones, mecanismos de mercado, impuestos y subsidios, educación y persuasión. 3) El qué responde a los incentivos. Es decir, los efectos esperados para superar una



situación problemática de carácter público. 4) Finalmente, el por qué se dan los fallos de gobierno. O sea, las carencias de control por parte de las autoridades.

Por tanto, las políticas públicas son un elemento clave en la constitución y transformación de un espacio público y un conjunto social. Su evaluación es en esencia “valorar los resultados de la aplicación de las mismas y, a su vez, servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones” (Osuna y Márquez, Guía para la evaluación de políticas públicas 2000, 2).

En este marco, se puede definir a la evaluación de políticas públicas como un “proceso sistemático de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de un diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos” (Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, citado en (Salazar 2009, 24).

La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas y de la gestión realizada para determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el objetivo de toda política debe ser la resolución de un problema social. Este es definido como “un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada” (Ibídem). Se entiende entonces, por evaluación, a la actividad de comparar un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, evaluar, por tanto, significa confrontar la validez de un determinado proceso.

En este contexto, a las políticas sectoriales se articularon los planes y programas de acción bajo la premisa de zonas de interés, donde se determinó el potencial de cada una de ellas, para ello en su formulación se consideraron elementos tales como: la sostenibilidad económica, social y ambiental bajo el componente de calidad, mismas que se sustentaron en los objetivos de política estatal, los cuales son:

- a) Reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potenciar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo; b) Garantizar el uso racional de los recursos naturales, históricos, culturales y arqueológicos de la Nación; c) Proteger al turista y fomentar la conciencia turística; d) Propiciar la coordinación de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, y de los gobiernos locales para la consecución de los objetivos turísticos; e) Promover la capacitación técnica y profesional de quienes ejercen legalmente la actividad turística; f) Promover internacionalmente al país y sus atractivos en conjunto con otros organismos del sector público y con el sector privado; y, g) Fomentar e incentivar el turismo interno (Ecuador, Ley de Turismo 2002, Art. 4).

Para este estudio, la metodología denominada como evaluación de resultados, será la utilizada para el análisis del cumplimiento de las PPT. Mediante el empleo de este método se pueden realizar comparaciones a lo largo del tiempo y efectuar análisis transversales tras la implementación de la política pública turística en el periodo 2009-2013, “los resultados se obtienen hallando la diferencia entre el valor de las variables antes y después de la intervención”. (Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2012, 70).

En tal sentido, la evaluación de resultados permitirá analizar los “cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa o indirecta de los productos entregados por una intervención en un horizonte de corto y mediano plazo” (63). Los objetivos en este tipo de análisis, según la fuente citada, son:

1. Evaluar los cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia de los productos de intervención.
2. Investigar si la política pública causó efectos demostrables en resultados previamente definidos.

Con respecto al último fin, se establece que este tipo de metodología se aplica en la etapa posterior a la ejecución de programas o políticas “en la que el diseño de la política pública a evaluar se ha completado, de tal forma que los bienes y servicios ya se han empezado a entregar a los beneficiarios” (64), procedimiento que aplica al objeto de la investigación, toda vez, que este análisis faculta a establecer los efectos y la efectividad de la PPT implementada en relación a los objetivos nacionales y sectoriales, mas no permite determinar lineamientos de lo que se puede mejorar para obtener resultados favorables en la intervención.

Para ello, dicha metodología recomienda realizar un análisis descriptivo de los cambios generados tras la intervención, con la limitante de que permite obtener certezas sobre la magnitud de que el cambio fue ocasionado únicamente por la aplicación de dicho programa o política. Por lo tanto, este tipo de análisis considera importante determinar los esfuerzos realizados por las instituciones rectoras en el proceso de intervención.

En este punto, la investigación analiza a detalle la gestión operativa impulsada desde la cartera de Estado a cargo, con el objetivo de establecer si la gestión incidió en el cambio de las condiciones del sector como consecuencia de la implementación de las PPT, sin embargo no permite determinar si el accionar gubernamental desplegado

influyó efectivamente en la solución de la problemática social o en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa y exclusiva de los productos de intervención, lo cual configura la principal limitante de esta metodología.

Es importante considerar que para determinar la gestión institucional emprendida, la investigación lleva obligadamente a analizar el Plandetur 2020, que es el plan estratégico sectorial y que agrupa a toda la propuesta programática ejecutada en el periodo de estudio, ahora bien, dicho plan culmina al año 2020, por lo cual muchos de los planes, programas y proyectos al 2013 estuvieron aun en ejecución, lo cual remitió a utilizar datos preliminares oficiales de ciertos programas.

A pesar de lo anterior, cada proceso tiene metas a ser alcanzadas al finalizar cada año, en concordancia con la política pública sectorial y en respuesta a lo planificado en el PNBV 2009-2013, en el contexto de los objetivos nacionales de política pública de turismo, por lo que en el objeto de estudio de la tesis se analiza el cumplimiento de las metas insertas en el PNBV, en el marco de la planificación plurianual.

Dicho esto, es importante especificar que este método se utiliza cuando se cuenta con mediciones continuas de indicadores y se tiene la necesidad de examinar los resultados de la política, a fin de obtener indicios de los efectos obtenidos que permitan la posterior toma de decisiones en el corto o mediano plazo, “sin embargo para poder establecer el grado de avance de los resultados de la intervención, es importante tener mediciones de indicadores de los beneficiarios antes de su inicio”. (65)

En tal sentido, se requiere contar con datos antes y después de la aplicación de las políticas para el análisis pertinente, mediante la aplicación de la técnica antes-después (*before-after study*). Es decir, es necesario hacer una comparación determinando la variabilidad que existe entre el antes y después de la intervención, de esta forma se concluye si las metas enunciadas en torno al sector fueron cumplidas.

Para el análisis de resultados, sobre la base de los indicadores y metas establecidos en el PNBV 2009-2013, usando la técnica antes-después, se tomará como punto de partida escenarios anteriores a la aplicación de la PPT (2006-2008) y los datos obtenidos al 2013. Con este contexto, para llegar a conclusiones se efectuó un seguimiento de los programas ejecutados en este espacio de tiempo, a fin de determinar el estado situacional inicial y los cambios o efectos producidos tras las implementación de las políticas públicas de turismo.

Por otro lado, es importante identificar los resultados esperados, cuyo objetivo debe recaer ”en indicar los efectos de largo plazo a los que se quiere llegar con la

intervención y los objetivos específicos de corto y mediano plazo” (67), ello se traduce en la priorización de los resultados, metas e indicadores a evaluar

En este marco, los objetivos, metas, indicadores y resultados a evaluar se establecieron originalmente en el PNBV 2009-2013, usando como directrices las especificaciones encarnadas en el informe final de Plandetur 2020, cuyo fin ulterior sería el de incidir en el cumplimiento de la activación de la economía endógena.

Del análisis realizado se desprendió que cinco objetivos del Plan consignaron al turismo en sus formulaciones, de igual forma las metas e indicadores relacionados con el sector, los cuales se especificaron en el apartado anterior, dichas “metas e indicadores constituyen elementos fundamentales de referencia para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013. La línea base de los indicadores corresponde al año 2008 o al último año con información disponible” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 19).

Ante esto, lo que se realizará será un análisis en relación al cumplimiento de los objetivos de PPT planteados a nivel nacional y sectorial sobre la base del CMP, para lo cual se deberá establecer metodologías de medición, para el caso mediante la recolección de información obtenida de fuentes oficiales se identificaron y clasificaron segmentos divididos por aspectos de carácter cuantitativos y cualitativos de las metas e indicadores turísticas. En esta etapa se va a verificar los cambios generados en el campo tras la intervención y permitirá corroborar el logro de los objetivos establecidos, finalizado los cuatro años de vigencia del PNBV en mención, cuyos resultados se materializaran una vez hallada la diferencia entre el valor de las variables antes y después de su implementación.

En esta línea, para determinar los cambios generados tras la ejecución de las PPT, la evaluación de resultados utiliza indicadores de producto y de resultados, el primero es consecuencia directa de la implementación del programa, mientras que el segundo indicador refleja los cambios de comportamiento posterior a la intervención de la política pública. En lo que respecta a la presente investigación, estos indicadores se utilizarán para analizar particularmente las estrategias de promoción turística.

En los capítulos subsecuentes se analizará a detalle la gestión institucional efectuada durante el periodo de estudio, así como cada una de las metas e indicadores del Plan Nacional del Buen Vivir, relacionados directamente con el sector.

## **Capítulo dos**

### **Gestión institucional**

El proyecto de cambio de matriz productiva que en su última fase propuso como estrategia y resultado la exportación de bio-conocimiento y servicios turísticos, demandó para su consecución la integración del sector en la agenda nacional, lo cual debía traducirse en la generación y aplicación de políticas públicas.

En tal virtud, la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza, para su cumplimiento requirió, entre otras cosas, de la definición de procedimientos y normas sujetas al nuevo Orden Constitucional. En este marco, el turismo se definió como un sector que aportaría a dicho proceso, por lo cual, se hizo necesario en los principales documentos que el gobierno instrumentó.

La Carta Magna integró elementos como los derechos de la naturaleza y promovió la protección y conservación del patrimonio natural y cultural, lo cual garantizaría el uso racional de los recursos, consideraciones fundamentales para el desarrollo del sector turismo.

Por otro lado, en el PNBV se definieron metas concretas a ser obtenidas en el sector turismo, por lo cual dicho documento constituyó la base que guiaría la formulación de las políticas públicas sectoriales, en el marco del cambio de estructura económica. Más adelante se procedió a la actualización de instrumentos básicos de la legislación turística, tales como: la ley de turismo y su reglamento.

La reestructuración de esta normativa estuvo encaminada al fortalecimiento de la promoción, desarrollo y regulación del sector, se determinaron además las potestades del Estado frente al sector. Del mismo modo, en la Ley se estableció la importancia de la descentralización, como un proceso que propiciaría la participación directa de los Gobiernos Seccionales para determinar su vocación turística y ejes de acción.

Todo ello, a fin de forjar un escenario favorable que coadyuve al fortalecimiento del sector, en consonancia con el proyecto macro establecido por el Gobierno Nacional. En este punto queda claro la necesidad de contar inicialmente con un marco normativo que viabilice y encamine la gestión del turismo; no obstante, también se hizo imprescindible la reorganización de un marco institucional eficiente, que llevara a cabo las formulaciones contenidas en el Plan, es así que se reconfiguró el papel del Ministerio de Turismo.

En este capítulo se identificará el trabajo emprendido por el Ministerio de Turismo como ente rector y ejecutor de las políticas públicas sectoriales, se analiza la gestión institucional, para evidenciar la concordancia entre la intervención institucional, en relación con lo planteado dentro del PNBV.

En tal sentido, se analizará si los planes, programas y proyectos ejecutados a partir del establecimiento de las políticas públicas de turismo contribuyeron al fortalecimiento del sector, en el marco de la consecución de los objetivos nacionales; para ello cual, se identifican en forma detallada los proyectos y acciones efectuadas por el Mintur.

### **1. Marco normativo e institucional del sector turístico**

La Constitución de 2008 y la Ley de Turismo vigente,<sup>5</sup> son los documentos básicos para entender el marco normativo que rige el sector turístico en el Ecuador (ver ilustración 3). Al respecto, el contexto en medio del cual se suscribió esta Carta Magna se caracterizó por un cambio en el orden político, institucional y económico.<sup>6</sup>

Para Pablo Ospina, la estrategia de cambio impulsada por el oficialismo en la Constitución abarcaría “un proceso de cambio en las reglas de funcionamiento de las instituciones estatales que es necesaria para aplicar su programa de recuperación del Estado, su capacidad regulatoria, su legitimidad social y su función redistributiva” (Ospina 2008, 2)

---

<sup>5</sup> Ley 97, publicada en el Registro Oficial Suplemento 733 de 27-dic.-2002

<sup>6</sup> A los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se agregaron los de Participación Ciudadana y el Electoral.



Ilustración 2 Ordenamiento jurídico del sector turístico en Ecuador.  
 Fuente: (Kelsen, Hans, *Universidad Nacional Autónoma de México 1982*).  
 Elaboración propia.

### 1.1. La Constitución 2008 y el PNBV

En la Constitución, se contemplaron aspectos como la preservación del patrimonio natural, cultural y los derechos de la naturaleza, lo importante de esto, es que los mismos constituyen elementos esenciales para el fortalecimiento y consolidación del sector, dado que el turismo de mayor proyección en el país es el de naturaleza.

Si bien en la Constitución no se menciona de manera explícita al turismo, este es abordado bajo la idea de desarrollo. En este marco, las líneas que encaminen el accionar de este campo, debían sujetarse y ejecutarse bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad, lo que garantizaría el uso racional de los recursos y prácticas turísticas sostenibles.

Por otro lado, y retomando algunas ideas ya expresadas, el PNVB 2009-2013, aterrizó con precisión los objetivos de la PPT a ser obtenidos, el sector fue insertado como un sector productivo que aportaría en la superación del modelo actual de generación de riqueza, por lo que debía ser impulsado; se lo catalogó como un sector integrador que podría incentivar la economía local, y promover el desarrollo rural equitativo. El Plan fue, para la época, el principal instrumento de gobierno, por lo que, su observancia tenía carácter obligatorio en el sector público.

La orientación reformista del Gobierno, significó no solo un cambio en el funcionamiento de las instituciones del Estado, sino también en las políticas públicas que estas debían promulgar; ellas debían guardar estrecha relación con lo planteado tanto en la Constitución como en el PNBV 2009-2013, lo que conduce a pensar que el

proceso de formulación de las PPT estuvo supeditado a un fuerte sesgo político, influenciado por la retórica del paradigma del Buen Vivir.

El sector empezó a vincular las acciones concretas a desarrollar, es decir, los programas, proyectos, presupuestos y cronograma con lo establecido en el nuevo orden constitucional y las políticas públicas de turismo; todo ello, se gestionaría bajo un enfoque integral que abarcaría el desarrollo de las cinco actividades turísticas reconocidas por la Ley de Turismo<sup>7</sup>, y el respeto a los recursos naturales y a los bienes patrimoniales tangibles e intangibles.

## **1.2. La Ley de Turismo y su reforma de 2011**

No fue sino hasta el año 1997, cuando el Estado ecuatoriano impulsó la creación de un marco legal que ampare el desarrollo del turismo. El nacimiento de la “Ley Especial de Desarrollo Turístico”, se produjo en medio de una crisis política, lo cual ineludiblemente afectó al fortalecimiento del sector<sup>8</sup>. Producto de esta Ley, y considerando el artículo 154 de la reformada Constitución de 1978, se promulgó en marzo de 1998 la denominada “Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos”.

Dicho texto, contempla el desarrollo del turismo en la provincia y expresa que:

...se basará en el principio de turismo de naturaleza y tendrá como destinos el Parque Nacional, la Reserva Marina y los centros poblados de la provincia de Galápagos. Estará sujeto a modalidades de operación compatibles con los principios de conservación establecidos en esta Ley. Además, a las normas contenidas en la Ley Especial de Desarrollo Turístico, Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, a sus Reglamentos Generales, Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas y a los planes de manejo vigentes. (Ecuador, Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos 1998, 45).

La Ley de Turismo de 1997 tuvo una vigencia relativamente corta y en el año 2002 fue actualizada, después que, en abril del 2001, durante la presidencia de Gustavo Noboa, el turismo fuera declarado como “Política Prioritaria del Estado” (Ecuador, Decreto Ejecutivo 1424 2001).

---

<sup>7</sup> Alojamiento, servicio de alimentación y bebidas, transporte, agencia de viajes y los demás servicios considerados turísticos por la ley de turismo y sus normas.

<sup>8</sup> La época se caracterizó por tres Golpes de Estado que vivió el país entre los años 1997 y 2005. En este tiempo fueron destituidos los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).



La Ley de Turismo de 2002 reconoce en su artículo 3 (literal a), a la iniciativa privada como “pilar fundamental del sector; con su contribución mediante la inversión directa, la generación de empleo y promoción nacional e internacional” (Ecuador, Ley de Turismo 2002, art. 3), es decir, se da principal importancia al sector privado.

En el literal E del mismo articulado, se incluye la participación de los indígenas, campesinos, montubios o afro ecuatorianos con “su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos” (ibídem). Es decir, se consideran ya las bases para el impulso de un turismo sostenible, que respeta al ser humano y a la naturaleza.

El reglamento general a esta Ley, expedido en enero de 2004, buscó articular a todos los instrumentos normativos expedidos hasta esa fecha. Entre ellos están: el Reglamento General de Actividades Turísticas de 2002, el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Protegidas de 2002, el Reglamento General del Fondo de Promoción Turística de 2002, el Reglamento Interno del Fondo de Promoción Turística de 2002, el Decreto Ejecutivo 315 de 2003 que regula el cobro de USD 5 dólares por cada pasaje aéreo que se venda en el Ecuador, para viajar fuera del país, para financiar el Fondo de Promoción Turística, y el Decreto Ejecutivo 316 del 2003, que regula el cobro del pago de 1 por mil sobre los activos fijos y obtención del Registro de Turismo para los prestadores de servicios turísticos (Ecuador, Reglamento General a la Ley de Turismo 2004, 1).

Esta normativa estuvo vigente por seis años y llegó a ser actualizada luego del año 2008. Esta actualización fue realizada por parte del entonces Congreso Nacional, en mayo de este año, antes que fuera cesado de sus funciones y reemplazado por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi.

En la actualización inicial de la Ley en el 2008 y posteriormente en la del 2011 no se realizaron mayores variaciones y hasta la fecha en la que comprende el periodo de análisis de la tesis, la Ley no ha sido revisada nuevamente, a pesar de los cambios políticos significativos registrados en ese lapso.

El primero de ellos, que por mandato constitucional se adopta la cosmovisión del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. En ninguno de los articulados de la normativa vigente consta dicho término. El segundo cambio, que aún este texto legal considera a los “casinos y salas de juego (bingo mecánico)” (Ecuador, Ley de Turismo 2002, Art. 5 literal f) como actividad turística. Cabe recordar que en la Consulta Popular desarrollada

en el año 2011 se prohibieron los juegos de azar, lo cual denota la falta de coherencia entre estas dos normativas.

Otros aspectos deficitarios en la legislación turística son el: enfocar al “turismo sostenible únicamente desde el aspecto ambiental y no desde la integralidad del bienestar, el no mencionar el turismo de naturaleza que es característico y el de mayor crecimiento, y el no integrar nuevos elementos como el de internet y la conectividad aérea” (El Telégrafo 2012).

Por otro lado, en el literal B del artículo 3 de la Ley de Turismo, se habla de la importancia de los procesos de descentralización, que propiciaría la participación directa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales, con el fin de impulsar al sector turístico y permitir que sean los Gobiernos locales quienes identifiquen y determinen sus potencialidades turísticas y ejes de acción. De igual manera, estableció que el rol del Estado en relación al sector se centraría en potenciar las diferentes actividades turísticas, determinar presupuestos de inversión y promocionar un producto turístico competitivo.

Con respecto a este artículo, el proceso de descentralización durante los años 2009-2013 tuvo un carácter puramente enunciativo, ya que la competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD) de “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010, 28), fue transferida por el Consejo Nacional de Competencias en el año 2015, mediante resolución N 004-CNC-2015 y cuando aún se encontraba en discusión la nueva Ley de Cultura.

En conclusión, los Gobiernos seccionales asumieron la competencia siete años más tarde de actualizada la Ley, y dos años después de finalizado el PNBV del que nos ocupamos en este estudio; es decir, que el trabajo ejecutado desde el territorio en el periodo 2009-2013, habría sido incipiente, toda vez que los GAD no estuvieron facultados para ejercer dicha competencia.

Por último, en el año 2012, la Asamblea Nacional debatió un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Turismo. Uno de sus objetivos principales fue la “creación del Sistema Nacional de Turismo, el cual facilitará el desarrollo turístico mediante una debida coordinación entre los sectores inmersos, la protección de los derechos del Buen Vivir, el respeto de los derechos de la naturaleza, y la posibilidad de generar mayores

oportunidades de empleo e ingreso para los ecuatorianos” (Andes 2012). No obstante, esta iniciativa hasta finales del año 2013 no fue aprobada.

## 2. El Ministerio de Turismo como institución

El nacimiento de lo que hoy es el Ministerio de Turismo tiene su origen más remoto en la década de los 40, durante la segunda presidencia de Velasco Ibarra. Fue en su gobierno donde se institucionalizó la Dirección de Turismo del Estado (Dituris), “que estaba a cargo de la promoción de los recursos turísticos que poseía el país” (Caiza y Molina 2012, 19). ARC Su funcionamiento estaba adscrito al Ministerio de Economía y desde esta cartera de Estado se impulsaron “interesantes campañas nacionales e internacionales, pero los recursos fueron disminuyendo por lo cual decayó la gestión considerablemente” (Ibídem). En este período se realizaron los primeros intentos por promocionar las islas Galápagos<sup>9</sup>, pero no se tuvo mayor éxito debido a la falta de prestadores de servicios turísticos.

A inicios de los años 50, en la presidencia de Galo Plaza Lasso, se instauró una oficina estatal de turismo, cuya función fue promocionar en los Estados Unidos los atractivos nacionales. Una década más tarde, en 1964, en plena dictadura militar, se creó la Corporación Ecuatoriana de Turismo (CETUR). No obstante, los esfuerzos aún eran incipientes por parte del gobierno y el sector privado continuaba manejando al turismo nacional, según sostienen (Caiza y Molina 2012, 20).

En la década de los 70, el turismo mantuvo una estrecha relación con el Ministerio de Agricultura debido a la creación de múltiples áreas protegidas y silvestres (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2007). Entre estas constan: el Parque Nacional Cotopaxi, Yasuní, Podocarpus, Machalilla, el Área Nacional de Recreación El Cajas (actualmente Parque Nacional) y el Boliche, la Reserva Biológica Limoncocha, la Reserva Ecológica Cayambe Coca (actualmente Parque Nacional) y la Reserva Faunística Cuyabeno.

Durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, el turismo adquirió la importancia de una Cartera de Estado. Es así que el 10 de agosto de 1992, se creó el Ministerio de Información y Turismo, que sustituyó a la Secretaria Nacional de Comunicación (SENAC). Sin embargo, en 1994, el presidente de la República decide separarlas y colocar al turismo como un sector independiente. En este año, por primera vez, el

---

<sup>9</sup> En el año 1959 fue declarado como el Primer Parque Nacional del país.

Ministerio de Turismo no fue una entidad dependiente de ninguna otra, tal como sucedía en las décadas anteriores.

Esta consolidación continuó en 1998, cuando el entonces presidente Jamil Mahuad fusionó al Ministerio de Turismo con la Corporación Ecuatoriana de Turismo. Un año más tarde, en pos de una “optimización de gestión”, Mahuad decide juntar a los ministerios de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, y Turismo en una sola institución. En esta época el rol de Estado era mínimo y se trataba de reducir su tamaño, por lo que el turismo volvió a merecer contar sólo con una institución de la categoría de una subsecretaría.

Con la llegada de Gustavo Noboa al poder, en el año 2000, la institución vuelve a recuperar el estatus de Ministerio, pero junto con las responsabilidades de Ambiente. Se llamaría entonces Ministerio de Turismo y Ambiente. Esto no duró mucho, pues el mismo año el Primer Mandatario les da “total independencia jurídica, financiera y administrativa, dejándolos como Ministerio de Turismo y Ministerio de Ambiente” (Caiza y Molina 2012, 21).

Con estos antecedentes, se puede indicar que los esfuerzos realizados en más de cinco décadas han tenido logros moderados, y las acciones ejecutadas han sido dispersas, de manera que, finalmente no lograron mayor incidencia en el objetivo de consolidar al turismo como un sector de relevancia para el país; en la práctica no se contaba con una planificación estratégica integral, ni con la indispensable articulación con otros sectores complementarios con el turismo.

El Ministerio de Turismo recuperó su independencia administrativa y tiene entre sus competencias. “la regulación a nivel nacional, la planificación, promoción internacional, facilitación, información estadística y control del turismo, así como el control de las actividades turísticas, en los términos de esta Ley” (Ecuador, Ley de Turismo 2002, Art. 16).

Asimismo, entre algunas de sus atribuciones están las de:

Preparar las normas técnicas y de calidad por actividad que regirán en todo el territorio nacional; Elaborar las políticas y marco referencial dentro del cual obligatoriamente se realizará la promoción internacional del país; Presidir el Consejo Consultivo de Turismo; Promover y fomentar todo tipo de turismo, especialmente receptivo y social y la ejecución de proyectos, programas y prestación de servicios complementarios con organizaciones, entidades e instituciones públicas y privadas incluyendo comunidades indígenas y campesinas en sus respectivas localidades; Orientar, promover y apoyar la nacional y extranjera en la actividad turística, de conformidad con las normas pertinentes; Calificar los proyectos turísticos (Ecuador, Ley de Turismo 2002, Art. 15).

Para analizar adecuadamente la gestión realizada por el Mintur es preciso mencionar inicialmente un hecho fundamental, la creación del Plan Estratégico de Desarrollo de turismo Sostenible para Ecuador Plandetur 2020, como principal instrumento de planeación y ejecución de las políticas públicas sectoriales. Este hecho marcó un punto de quiebre en la gestión del turismo en el país, ya que para su ejecución se hizo necesario levantar una estructura institucional con mayor capacidad de gestión.

### **3. Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador 2020**

La necesidad que promovió la creación de Plandetur 2020, se sustenta en el contraste existente entre el potencial turístico del país, su alta diversidad cultural, paisajística, histórica y natural, frente al reducido impacto en los datos de ingresos de turistas y en la generación de divisas para el país. Cabe destacar que este fue un instrumento construido de manera participativa, con diferentes actores de los sectores comunitarios, privado, público y académico, según explica su informe final.

Plandetur 2020 presenta una visión retrospectiva de la situación del país. Efectuó un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (ver ilustración 4), para identificar los aspectos más relevantes y formular una estrategia general que guie las acciones del gobierno y consecuentemente las del Mintur, con una proyección al año 2020.



Ilustración 3 Esquema de FODA del Plandetur 2020.  
 Fuente: (*Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 89*)  
 Elaboración propia

La tabla que se presenta a continuación permite visualizar el reducido avance que experimentó el país en el periodo 2000-2006, no solo en cuanto al número de turistas ingresados, sino también en el aporte económico que esta actividad proyecta. Aquello refleja que no existió una integración nacional de iniciativas a favor del sector. Por ello la necesidad de contar con un instrumento específico, para impulsar el turismo de manera planificada a largo plazo. De esta manera, la creación de Plandetur 2020 respondió principalmente al objetivo de “insertar al turismo sostenible en la política de Estado y en la planificación nacional para potenciar el desarrollo integral y la racionalización de la inversión pública y privada” (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 7).

Según el Boletín de Estadísticas turísticas 2006-2010 del Ministerio de Turismo, el ingreso de extranjeros al Ecuador en 2006 fue de 841.001 personas, de las que 40.273 fueron no residentes. Este sector registró un ingreso de USD 499,00, que lo ubicó en el séptimo rubro de aportes en ingresos, tal como se observa en la tabla a continuación.

**Tabla 4**  
**Turismo emisor y total de egresos de divisas 2000-2006**

**BALANZA TURÍSTICA (TURISMO RECEPTOR - TURISMO EMISOR)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LLEGADAS TURISTAS INTERNACIONALES (TURISMO RECEPTOR)	627.090	640.561	682.962	760.776	818.927	859.888	841.001
SALIDAS DE ECUATORIANOS (TURISMO EMISOR)	519.974	562.067	626.611	613.106	603.300	663.601	724.223
SALDO DE BALANZA TURÍSTICA	107.116	78.494	56.351	147.670	215.627	196.287	116.778

**BALANZA TURÍSTICA (EN MILLONES DE DÓLARES)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INGRESOS (TURISMO RECEPTOR)	\$ 402,00	\$ 437,70	\$ 449,30	\$ 408,30	\$ 464,30	\$ 487,70	\$ 499,40
EGRESOS (TURISMO EMISOR)	n.d.	\$ 465,00	\$ 507,30	\$ 500,80	\$ 576,90	\$ 616,40	\$ 706,20
SALDO DE BALANZA TURÍSTICA	n.d.	\$ -27,30	\$ -58,00	\$ -92,50	\$ -112,60	\$ -128,70	\$ -206,80

Fuente: (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 44)

El gráfico permite visualizar el reducido avance que experimenta el país en el periodo 2000-2006, no solo en el número de ingreso de turistas, sino también, en el ingreso económico que esta actividad proyecta, lo cual refleja que no existe iniciativas o estrategias integrales a favor del sector, además de un estancamiento con respecto a otras actividades productivas; por ello se establece la necesidad contar con un instrumento específico para impulsar el turismo de manera planificada a largo plazo.

En este sentido, Plandetur se constituiría en “la herramienta técnica de planificación estratégica que integra, ordena y orienta la gestión competitiva del desarrollo del turismo sostenible en el Ecuador en todos los ámbitos de actuación para el beneficio de sus pueblos y el mejor uso de sus recursos” (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 127).

Plandetur 2020 incluía una estrategia de gestión operativa y una reorganización institucional, delineó las bases para la gestión del turismo en el Ecuador, misma que se enfocaron en el ordenamiento turístico de los destinos considerando tres variables: la

potencialidad turística de los espacios, la ubicación de las áreas protegidas y la ubicación de los mayores índices de pobreza en el país, esta última con fin de fin de que el turismo se configure en una herramienta para la reducción de la pobreza y la consecución para el época de los denominados Objetivos del Milenio hoy llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, Finalmente, incluye las medidas transversales para asegurar la sostenibilidad del plan.

Los objetivos que planteó el plan radicarón en “potenciar en los próximos trece años un desarrollo sostenible integral con visión sectorial para un desarrollo humano en armonía con la naturaleza y con una base institucional sólida” (9). En este documento se propuso como reto, orientar la política sectorial, con miras al año 2020, a fin de contribuir a la transformación política, económica-productiva y social.

En este sentido, Plandetur 2020 estableció una serie de políticas y líneas estratégicas conceptuales, para fijar los criterios de prioridad y desarrollo para el sector. Este plan recopiló y sistematizó, para la formulación de sus programas operativos, los elementos débiles del servicio turístico en el país. Los más relevantes del informe son los siguientes:

**Tabla 5**  
**Aspectos a fortalecer en el sector turístico**

Componente	Observación
Capacitación	Bajo nivel de capacitación en el sector turístico, de los profesionales y funcionarios públicos dedicados a la actividad turística, o que mantienen algún tipo de relación indirecta con el sector
Conectividad	Necesidad de mejorar los terminales aéreos, EL sistema de vialidad interno, señalética y seguridad
Promoción y mercadeo	Necesidad de contar con un mecanismo eficaz de promoción, un plan de mercadeo y un sistema de inteligencia de mercados.
Descentralización y coordinación interinstitucional	La capacidad de los municipios para asumir las competencias, la coordinación interinstitucional
Marco legal	Ausencia de reglamentos de aplicación a la ley de incentivos para la inversión; la necesidad de control de establecimientos ilegales
Calidad	Es una necesidad mantener una mejora de la calidad, normas técnicas y programas de certificación para el sector
Seguridad y salubridad	Necesidad de contar con buenos niveles de servicios públicos básicos y condiciones de limpieza y salubridad en los establecimientos turísticos
Áreas Naturales	Necesidad de complementar los esfuerzos con alternativas sostenibles integrales, que apoyen a la conservación de los recursos naturales

Fuente: (*Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 14, 15*).  
Elaboración propia.



Sobre la base de estas debilidades estructurales del sector, se plantearon los objetivos estratégicos del Plandetur 2020, los cuales se enfocaron en la consolidación del turismo sostenible, como uno de los ejes dinamizadores de la economía ecuatoriana.

Asimismo, se enfatizó en aspectos esenciales para potenciar el sector, tales como: coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios, para el desarrollo del turismo sostenible; desarrollar un sistema moderno de gobernanza del turismo; generar una oferta turística sostenible y competitiva, incentivar el volumen del turismo interno; convertir al turismo sostenible en una prioridad de la política de Estado y de la planificación nacional; atraer una demanda turística internacional selectiva; y posicionar al país como un destino turístico sostenible líder (128). En este sentido, el plan, se convirtió en un eje de directrices para alcanzar la política sectorial propuesta, misma que se encuentra plasmada en la Agenda para la Transformación de la Productividad

Por otro lado, se realizó un diagnóstico de la afluencia de visitantes y su repercusión económica. Los datos recopilados, fueron utilizados como base para plantear los objetivos de mercado y las metas específicas de Plandetur 2020, respecto a la llegada de turistas internacionales y a la generación de divisas, tal como se identifica en la tabla a continuación:

**Tabla 6**  
**Proyección de llegada de turistas internacionales y generación de divisas.**

	2006	2010	2016	2020	Multiplicador 2020 / 2006
Llegadas visitantes internacionales	840.001	1.153.799	1.958.764	<b>2.029.722</b>	2,42
Generación de divisas (en miles)	499.400	683.995	1.236.309	<b>1.837.778</b>	3,68
Gasto por visitante internacional (por estancia)	594,52	609,92	733,13	<b>967,68</b>	1,63
Turismo interno	903.695*	1.355.543	1.717.021	<b>1.897.760</b>	2,1

Fuente: (*Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 167*).

La proyección de Plandetur 2020, estimó un incremento de 2.42% anual para el ingreso de turistas desde el 2006 hasta el 2020 y del 3.68% en la generación de divisas. La consideración principal para plantear estos objetivos de mercado, es que no se buscó masificar el número de visitantes extranjeros, sino más bien aumentar el beneficio actual percibido por cada turista, es decir, que los turistas internacionales contribuyeran a través de un mayor gasto. Por otro lado, desde la perspectiva de desarrollo y mejora de

la oferta, se pretendió consolidar los destinos turísticos existentes, innovar productos turísticos y mejorar continuamente la calidad de los servicios y productos.

Plandetur 2020, integró 22 programas y 78 proyectos, la propuesta programática del Plan se estructuró en tres niveles: un nivel de programas que representan grandes líneas de acción; un segundo, que son los proyectos individuales; y un tercer nivel que correspondió a las actividades puntuales de cada proyecto. (Ver anexo 1)

La propuesta estableció una estructuración del proceso de implementación del Plan, esto implicaba que los programas y proyectos tuvieran distintos momentos de comienzo para su desarrollo, un esquema denominado en “cascada” con la priorización de ciertos proyectos para una adecuada acción operativa para las instituciones y actores del turismo (176).

Sin embargo, por motivos de índole político se solicitó al equipo consultor desde el MINTUR que todo el Plan en su totalidad de programas y proyectos, diera comienzo presupuestal a partir del 2008, independientemente de cualquier orden prioritario ni estructura lógica y operativa de gestión del mismo. Frente a este requisito, y a pesar de la recomendación técnica de la empresa consultora T&L, los esquemas de coherencia operativa para la implementación del PLANDETUR 2020 quedaron sin efecto, en detrimento de las probabilidades de éxito en su ejecución. (390)

De esta manera, en el año 2008 se inició con la organización y aplicación de los programas y proyectos en marcha, con una continuación de los que están ya en curso. A partir del 2009, se programó una fuerte inversión en el desarrollo de destinos turísticos principalmente, y en el 2010 se planteó comenzar con la implementación de nuevos programas enfocados en la concientización, difusión y organización del sector (442).

Con respecto a la gestión institucional, el Ministerio rector de la política turística diseñó cinco pilares de gestión, los cuales constituyeron puntales fundamentales de intervención para la instauración de una adecuada administración y gestión turística en los procesos de formulación, implementación y ejecución de proyectos a fin de dar respuesta a la política pública sectorial.

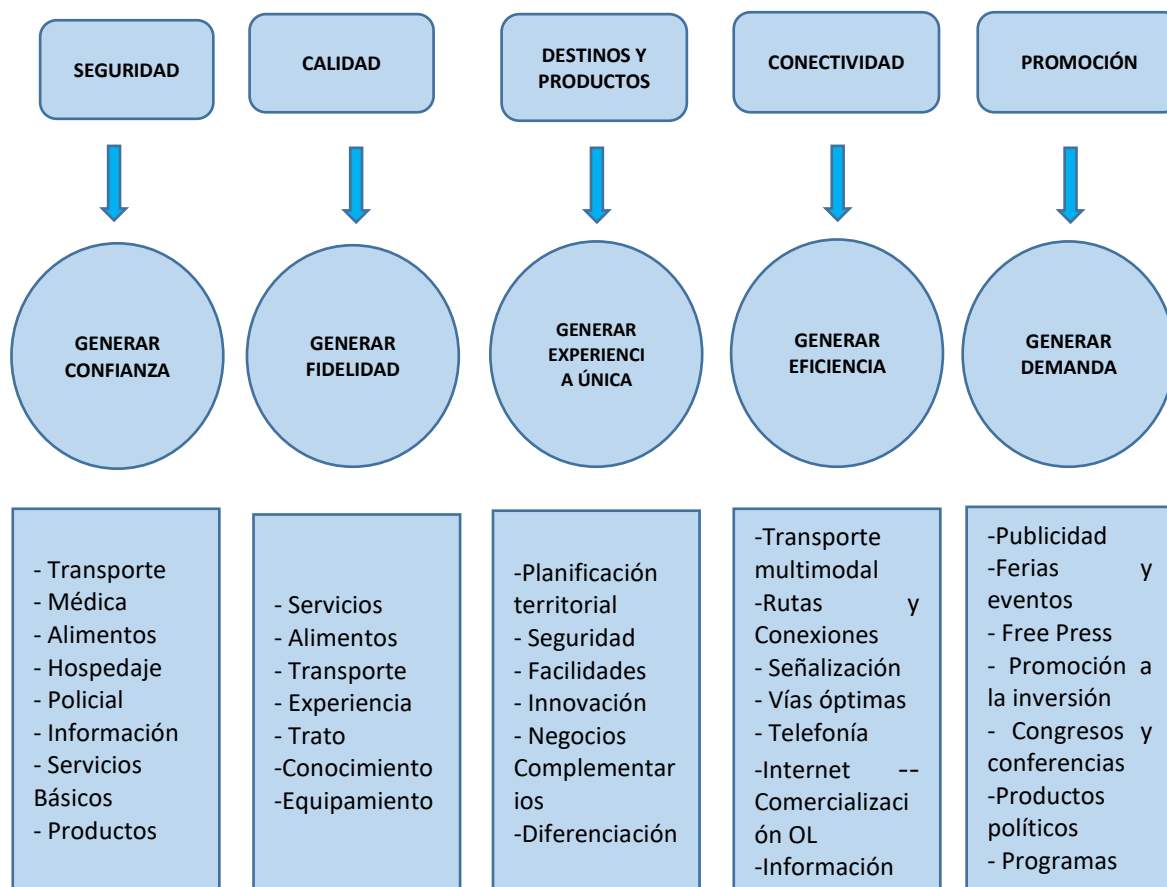


Ilustración 4 Pilares de Gestión Institucional.  
Fuente: (Ministerio de Turismo 2013, 9)

#### 4. Actividades institucionales del Mintur

En el año 2009, El presupuesto codificado de inversión con el que contó el sector fue de USD 18.224.596,76, la gestión estuvo enfocada hacia el mantenimiento de los proyectos emprendidos, y se desarrollaron nuevas propuestas mismas que consistieron en mejorar la visualización y la calidad del entorno local a través del incremento de señalización turística y la implementación de miradores, centros de interpretación, oficinas de información turística i-Tur, senderos, entre otros. Los proyectos con mayor presupuesto en este periodo fueron: marketing para turismo interno y receptivo, y el desarrollo de destinos y facilitación turística. (Ver anexo 2)

En relación a este último proyecto, la implementación de facilidades turísticas durante el 2009 se basó únicamente en la creación de las oficinas de información y atención al turista i-Tur, esto, en el marco del convenio de transferencia de competencias suscrito con los GAD descentralizados (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 110), actividad que no es sustancial para el objetivo propuesto, puesto

que la implementación de oficinas de información no constituye un estímulo considerable para el mejoramiento de la calidad de los destinos turísticos.

Durante el 2010 se elaboró el Plan de Marketing Turístico del Ecuador 2010-2014, se dio continuidad a los proyectos de desarrollo de destinos y facilidades turísticas y gobernanza del sistema turístico (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 442), como los tres principales proyectos ejecutados en este año, con asignaciones presupuestarias de USD 6.552.206,45; USD 7.563.086,83; y USD 4.365.122,62 respectivamente. (Ver anexo 3)

Una de las debilidades identificadas dentro del sector, fue el bajo nivel de capacitación tanto de profesionales dedicados a la actividad como de funcionarios públicos en contacto con el turista (14). Por ello, se evidenció la necesidad de implementar un programa de capacitación turística integral a nivel nacional, con el fin de fortalecer al sector por medio del mejoramiento del talento humano.

La ejecución del Plan Nacional de Capacitación Turística inició en octubre de 2009 y en ese año se realizaron 39 eventos de capacitación con un total de 1.281 personas capacitadas. En 2010, en tanto, se realizaron 428 eventos, con un total aproximado de 18.250 personas capacitadas (Ministerio de Turismo 2017, 15).

Con respecto al crecimiento de los establecimientos de servicios turísticos, se registró un incremento del 31,59% entre los años 2006 y 2010 (Ministerio de Turismo 2010). En este mismo período ingresaron 14.297 nuevas personas a laborar en los establecimientos registrados en el Ministerio de Turismo, tal como se observa en la tabla a continuación.

**Tabla 7**  
**Personal ocupado en los establecimientos registrados en el Ministerio de Turismo.**

ACTIVIDAD	CLASE/TIPO	2006	2007			2008			2009			2010		
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Alojamiento	Aojamientos Hoteleros	22.636	11.791	9.852	21.643	13.044	10.831	23.875	13.352	11.508	24.860	13.929	12.187	26.116
Servicio de Alimentación y Bebidas		41.745	23.109	19.868	42.977	26.365	22.675	49.040	28.429	25.441	53.870	27.891	26.662	54.553
Transporte			1.779	921	2.700	1.845	955	2.800	1.657	877	2.534	1.713	1.072	2.785
Operación	Agencias de Viaje		587	1.247	1.834	1.108	873	1.981	1.154	903	2.057	1.195	1.135	2.330
Intermediación	Agencias de Viajes y Centros de Convenciones	5.877	2.176	1.783	3.959	2.287	2.571	4.858	2.244	2.475	4.719	2.214	2.651	4.865
		5.877	2.176	1.783	3.959	1.926	2.351	4.277	1.876	2.247	4.123	1.802	2.301	4.103
Casinos Salas de Juego Bingos Mecánicos Hipodromas Parques de Diversión						361	220	581	368	228	596	412	350	762
Recreación						1.276	838	2.114	1.211	894	2.105	1.277	902	2.179
Otros		3.876	2.149	1.051	3.200									
		4.397	371	338	709									
<b>TOTAL</b>		<b>78.531</b>	<b>41.375</b>	<b>33.823</b>	<b>75.198</b>	<b>45.925</b>	<b>38.743</b>	<b>84.668</b>	<b>48.047</b>	<b>42.098</b>	<b>90.145</b>	<b>48.219</b>	<b>44.609</b>	<b>92.828</b>

Fuente: (Ministerio de Turismo 2010, 95)

Un balance general de los resultados de la gestión de este sector en los años 2009 y 2010, en términos económicos, refleja un impacto positivo respecto a los ingresos aportados por el turismo al PIB nacional, aquello puede observarse con detalle en la siguiente tabla. Adicionalmente, se puede comparar el resultado real, versus el proyectado en Plandetur 2020, en relación a la generación de divisas para el año 2010, donde se supera la expectativa planteada que para dicho año era de USD 683.995,00 (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 167).

**Tabla 8**  
**Relación de ingresos entre el petróleo, banano y turismo (2009-2010).**

Producto/ Sector	2009		2010	
	Puesto	Ingreso (millones de dólares)	Puesto	Ingreso (millones de dólares)
Petróleo	1	6.284	1	8.952
Banano	2	1.996	2	2.033
Turismo	4	674	4	787

Fuente: (*Ministerio de Turismo 2010, 71*).

En el período 2011, se ejecutaron ocho proyectos: desarrollo de destinos y facilitación turística; fomento de inversiones y gestión financiera; gobernanza del sistema turístico; mejoramiento de la productividad del talento humano del sector productivo nacional mediante la capacitación y formación profesional; medidas transversales de gestión socio cultural; el plan maestro de ferrocarril turístico patrimonial, y se dio continuidad al Pimte 2014.

Se implementó el proyecto de inversión<sup>10</sup> Plandetur con una duración de 4 años, cuyo objetivo consistió en “mejorar la calidad de vida de la población ecuatoriana mediante el desarrollo de actividades productivas que incrementen la participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros” (Ministerio de Turismo 2014, 31). En este año el Ministerio de Turismo contó con un presupuesto de inversión de USD 32,9. (Ver anexo 4)

El proyecto que recibió mayor presupuesto fue el Pimte 2014, con un monto codificado de USD 18.485.856,22 (Ministerio de Finanzas 2020), el mismo planteó seis

<sup>10</sup> Según el artículo 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

objetivos generales: aumentar el número de turistas nacionales e internacionales; aumentar la oferta de turismo de calidad; aumentar la promoción internacional; crear la imagen turística del Ecuador; potenciar el producto “Ecuador país” y los especializados; y potenciar un desarrollo sostenible y mejorar la competitividad turística. Para la consecución de estos objetivos, el proyecto propuso la aplicación de tres macro estrategias (de mercado, de productos y comercial) y la aplicación de un plan operacional, su ejecución permitiría mejorar la competitividad turística de Ecuador y consolidar su promoción internacional (Ministerio de Turismo 2014, 39).

En el 2012 se invirtieron USD 40.955.444,81 destinados a la ejecución de los siguientes proyectos: Pimte 2014, Plandetur, programa de reforma institucional de la gestión pública y servicio social ciudadano. (Ver anexo 5)

Según el informe de gestión del Mintur de ese año, entre las principales campañas impulsadas constan: la campaña de sensibilización baños limpios, implementada con el fin de motivar a los diferentes establecimientos turísticos y estaciones de servicio a que mantengan condiciones óptimas para recibir a visitantes nacionales y extranjeros. Por otro lado, el programa de clasificación de playas, promovió el brindar servicios de calidad y el aprovechamiento turístico sustentable y consciente de las playas, las que obtuvieron mejores puntajes en ese periodo fueron: Pedernales, El Matal, Bahía de Caráquez, la Boca y Puerto Cayo (Ministerio de Turismo 2012, 54). Se ejecutaron acciones dirigidas al fortalecimiento de rutas y productos, implementación de señalización turística, capacitación, fomento de inversiones, y aplicación de normativas de control, y gestión.

Durante el 2012 se evidenció un crecimiento de la planta turística, misma que pasó de 8.000 establecimientos turísticos en 2006, a 19.800 en 2012, lo que significó una evolución del empleo 12.000 nuevas personas empleadas entre los años 2010 y 2012 (30). Con respecto al arribo de extranjeros al país, éste creció alrededor de un 18%, se registró la llegada de 1.027.000 visitantes, lo cual implicó un 8% más que el crecimiento mundial previsto (26).

En lo relacionado al marketing turístico se ejecutaron varias acciones promocionales a nivel nacional e internacional. Entre ellas la campaña “*I Discovered 2012*”, traducida a 5 idiomas y exhibida en importantes canales extranjeros y espacios públicos de New York y Madrid, y en 13 de las más importantes revistas mundiales especializadas en turismo y viajes. Asimismo, se realizó la revista y programa de televisión “Ecuador Ama la Vida”, que fue difundido a través de 35 medios nacionales,

regionales y locales, y tres medios internacionales (4). Se obtuvieron varios reconocimientos internacionales, los que destacan son: Word Travel Awards “mejor destino verde”; Virtuoso Travel Advisor “nuevo y más excitante destino del mundo”, y KOTFA “mejor marketing” (17).

Según los datos presentados por el Ministerio de Finanzas, el monto codificado de inversión asignado al Ministerio de Turismo en el 2013 fue de USD 38.122.127,29. Los proyectos ejecutados fueron: desarrollo de destinos y facilitación turística, Pimte 2014, Plandetur, programa de reforma institucional de la gestión pública, servicio civil ciudadano e implementación del sistema nacional de señalización turística. (Ver anexo 6)

En este año, se registraron 1.364.057 ingresos de extranjeros, esto significó una tasa de crecimiento del 7.3% en relación al año 2012, cuando llegaron 1.141.037 extranjeros al país (Ministerio de Turismo 2014). En este año, el porcentaje del consumo turístico receptor en el PIB se ubicó en el 1,3%, mayor al registrado en el año anterior (1,2%), lo cual significó un aumento en el ingreso de divisas por turismo, equivalente a USD 1.251.3 (81).

Los resultados económicos expuestos, son producto en gran medida del impacto generado por el Plan Integral de Marketing Turístico del Ecuador, según lo menciona el informe de gestión de este año. Mediante la ejecución del Pimte 2014 se promovió la promoción del destino Ecuador a nivel nacional e internacional, con las diversas acciones, tales como: “ferias, eventos, campañas, lo cual incidió para el incremento del 1,10% de promedio anual en arribo de turistas extranjeros y así también incrementando el ingreso turístico por gasto directo del visitante internacional, desde la aparición del proyecto en el año 2010” (Ministerio de Turismo 2013, 16).

Entre algunas de las acciones ejecutadas en este periodo constan: la ejecución de 14 proyectos de señalética, la construcción de 6 facilidades turísticas<sup>11</sup> e identificación de 21 circuitos en las rutas turísticas, capacitación a 607 personas, participación en ferias y eventos, entre otras (17)

Lo hasta ahora expuesto, permite evidenciar una lógica de actuación, en relación a la planificación estratégica, no obstante, ello no necesariamente significó la adecuada implementación de las PPT. La información recabada dio cuenta, de la presencia de un aparato institucional con un rendimiento capaz de implementar y ejecutar una propuesta

---

<sup>11</sup> Mirador *Quilotoa*, mirador y sendero *Shalalá*, sendero *Limpiopungo*, malecón Tachina, muelle de pasajeros en Puerto López, facilidades en el Bosque Petrificado de *Puyango*.

programática, pero sin los resultados esperados, lo cual refleja que el trabajo realizado no fue articulado a la planificación nacional ni al cumplimiento de los objetivos enunciados de la política pública de turismo a nivel macro y del sectorial.

Ahora bien, todos los planes, programas y proyectos del sector, correspondientes al periodo de estudio, estuvieron contenidos en el Plandetur, dicha herramienta tiene un horizonte al año 2020, por lo cual, su evaluación general no ha sido efectuada, considerando además el hecho de que varios proyectos continuaron vigentes posteriormente al año 2013. Sin embargo, ello no exime la necesidad de efectuar valoraciones permanentes del cumplimiento de cada uno de los proyectos integrantes de la propuesta programática o de una evaluación parcial del plan, al cabo de la vigencia del PNBV 2009-2013, a fin de evidenciar el desempeño, visto no solo desde la ejecución presupuestaria, sino también desde la evolución y aporte a las prescripciones especificadas en el PNBV en torno al sector.

La ausencia de métodos sistemáticos y continuos de evaluación del plan estratégico sectorial, evitaron que se detectara la presencia de falencias a nivel de un esquema institucional, de procesos de seguimiento a la implementación y ejecución de los programas, lo que se traduce en la falta de un diagnóstico situacional del Plandetur 2020, al cabo de cuatro años de gestión y la carencia de medidas correctivas para subsanar las problemáticas existentes, que permitiera dirigir la gestión hacia los resultados proyectados de la PPT en el marco de la planificación plurianual.

Este antecedente permitió establecer, en un principio que la planificación y gestión programática a partir de una reorganización institucional, guardó relación con el marco normativo y las políticas públicas sectoriales, en torno a la promoción de un producto turístico competitivo, el fomento del turismo interno y la innovación de productos turísticos; sin embargo se evidencian importantes aspectos poco coherentes entre los objetivos enunciados de la política de turismo y los medios para impulsarla.

La falla en la implementación del proceso de descentralización de las competencias turísticas y la falta de métodos de evaluación permanente de Plandetur 2020, como el principal instrumento de ejecución de la Política Pública Turística, denotan una gestión característica de un gobierno altamente jerárquico y centralizado, además de una ejecución operativa sin un hilo conductor en relación a la consecución de los objetivos del sector, contenidos en el PNBV respectivamente, lo cual revela que no existió una relación coherente entre la instrumentación de la PPT y los objetivos enunciados de la misma. Aquello debería tener una repercusión directa en el



cumplimiento de las metas e indicadores establecidos dentro Plan Nacional del Buen Vivir, que será lo que se analice en el siguiente capítulo.



## Capítulo tres

### **Análisis de las políticas públicas de turismo 2009-2013**

En el caso ecuatoriano, las políticas públicas de turismo se formularon bajo el paradigma del Buen Vivir y en el marco del cambio de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza. En este sentido, el sector se inscribió dentro de los cuatro ejes para la transformación productiva, alineándose con el “fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos – particularmente de la economía popular y solidaria-, o que incluyan mayor valor agregado –alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, y turismo” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2012, 12).

Este punto fue tratado con detenimiento al principio del documento, el PNBV, fue donde se consignaron los objetivos de la PPT, mismos que se tradujeron en metas e indicadores a ser obtenidos hasta el año 2013. Para ello, el Estado dispuso de una serie de instrumentos que facilitarían el impulso y ejecución de las políticas, lo cual, demandó de un proceso de reinstitucionalización y su anclaje a la nueva normativa.

Por otro lado, en el capítulo anterior se expusieron los esfuerzos realizados a nivel de gobierno central enfocados hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales y sectoriales establecidos en torno al turismo, lo que permitió determinar el grado de relación entre dichos objetivos y los medios de la política pública turística empleados para su consecución.

Resta analizar las PPT en función del cumplimiento de las metas e indicadores contenidos en el PNBV 2009-2013. En tal sentido, en este capítulo se analizará el cumplimiento de las políticas públicas de turismo, lo cual será establecido mediante el estudio de los cambios generados en el sector posterior a su implementación, sobre la base de la obtención de los resultados delineados en dicho Plan, para ello, se utilizará la evaluación de resultados como la metodología para el análisis pertinente.

Usando este método, se realizarán comparaciones entre escenarios previos y posteriores al periodo de análisis; el análisis del contraste entre los dos momentos propuestos, permitirá determinar la evolución luego de la intervención de la política pública, en cuanto al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, mediante el estudio de aspectos cualitativos y cuantitativos, lo cual permitirá obtener conclusiones contrastando los hechos con los resultados conseguidos.

## **1. Las políticas públicas de turismo**

Para analizar los resultados especificados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, es importante precisar antes las políticas públicas turísticas vigentes en este periodo, entendidas estas como “un conjunto de regulaciones, guías y objetivos de promoción-desarrollo y estrategias que promueven una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias” (Enríquez, y otros 2012). En Ecuador, las PPT estuvieron encaminadas hacia la diversificación de la economía nacional como criterio de prioridad y desarrollo para el sector en el país

En este contexto, la política turística puede ser definida como “un conjunto de regulaciones, guías y objetivos de promoción/desarrollo y estrategias que promueven una línea de trabajo para la toma de decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el destino del desarrollo turístico y sus actividades diarias” (Chaisawat, 2006 citado por (Enríquez, y otros 2012, 419).

Autores como (Erica y Almeida García 2015, 199) agregan que “la política turística presenta diferentes funciones, que dependen de una variedad de factores como la estructura económica y social, la estructura del sector turístico, la capacidad de intervención del Estado y la ideología imperante, entre otros”. Por su parte, Manuel González (2007), citado en (Enríquez, y otros 2012, 419) expresa que la política turística “consiste en asegurar que el turismo contribuya a la calidad de vida local, creación de empleo, planificación física del espacio urbano, crecimiento endógeno y protección del medio ambiente natural, entre otros factores sociales”.

La construcción de política pública requiere identificar necesidades sociales evidentes y una decisión política, que posteriormente conlleven a la articulación de acciones institucionales que permitan la cimentación de líneas de acción conjuntas entre la sociedad civil y el Estado.

La formulación de la política pública tiene un proceso previo a la formalidad de las aprobaciones en las instancias gubernamentales, que parten justamente del análisis de la necesidad de la política, la institucionalidad y los servicios, la elaboración de propuestas que identifiquen los aspectos críticos donde se va a intervenir para provocar quiebres importantes, la planificación estratégica del sector y de los actores involucrados, el coste de la implementación de la política y, finalmente, la programación de una línea de tiempo hasta llegar a la declaratoria pública y su ulterior implementación.

En Ecuador, las políticas públicas se consideraron como soluciones viables frente a las diversas problemáticas sociales y que buscaron como objetivo central la consecución de la noción del buen vivir. Según la retórica del PNBV, en el caso particular del turismo las políticas públicas se generaron con el fin de promover el sector como un actor activo dentro del Estado, dinamizador socio-político, cultural y económico, en el marco del cambio del patrón de especialización económica. En tal sentido, los resultados esperados de la priorización del sector, con base en las políticas públicas establecidas, se consolidaron en el PNVB objeto de estudio.

En forma simplificada el diseño de las políticas públicas contempla: la detección de los problemas y necesidades; la elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas y necesidades; la inclusión de los mismos en la agenda de la Administración; el diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se hace la política o programa; ejecución o puesta en práctica; y, por último, la evaluación de la política o programa aplicado que incluye su seguimiento y control (Osuna y Márquez, Guía para la evaluación de políticas públicas 2000, 2)

Esta última fase permite obtener una visión de la situación y nivel de ejecución de las políticas públicas, para lo cual las instituciones públicas a cargo, deben contar con sistemas internos de seguimiento. Este proceso es un elemento clave en la gestión institucional puesto que “analiza el desempeño del programa en un momento de tiempo, mediante una valoración puntual de la intervención de sus efectos” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2012, 63) .

En este marco, y de acuerdo a la metodología planteada, el estudio está encaminado en determinar la efectividad en el logro de un objetivo final, toda vez que el descifrar el cumplimiento de metas e indicadores específicos se tomará como el éxito de la PPT. En tal sentido, las consignas de las cuatro políticas públicas de turismo debían configurar la ruta sistemática para la consecución de los objetivos nacionales y sectoriales del turismo.

En tal sentido, las políticas públicas se constituyen en líneas estratégicas conceptuales a partir de las cuales se definieron estrategias de acción, mismas que se traducen en una estructura programática y operativa. Se identifica inicialmente como uno de los principales objetivos sectoriales a conseguir mediante la implementación de la PPPT, el de consolidar al país como un destino turístico competitivo de calidad, promover la innovación de productos turísticos en las diferentes líneas de turismo especializado que permitieran diversificar la oferta, para lo cual, la promoción

constituyó un elemento esencial, lo cual se ejecutaría bajo consideraciones de prácticas de turismo sostenible.

**Tabla 9**  
**Políticas Públicas de turismo**

Política	Objetivo
Oferta de calidad con inclusión social	Promover la competitividad, por medio de la calidad en los destinos turísticos mediante la aplicación de normativas y a través del ordenamiento territorial. Esto favorecerá el desarrollo de emprendimientos sostenibles, con apoyo técnico y financiamiento para asegurar la viabilidad de los proyectos y poniendo especial énfasis en el turismo comunitario
Fomento del turismo interno	Crear las condiciones para que los ecuatorianos ejerzan su derecho al ocio y al disfrute del tiempo libre. Busca el reconocimiento de la ciudadanía de la oferta en recursos patrimoniales, culturales y naturales para fortalecer la identidad e integración nacional.
Fortalecimiento institucional y articulación transversal	Lograr la desconcentración y fortalecer las relaciones con las entidades descentralizadas. Lograr la articulación de entidades público y privadas e iniciar la conformación de los Organismos de Gestión de Destino (OGD's).
Promoción orientada a demanda especializada	Promover la innovación de productos turísticos, para lograr posicionar al Ecuador en nichos internacionales de demanda especializada, por medio del reconocimiento de sus patrimonios naturales y culturales específicos y diferenciados.

Fuente: (*Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad 2010, 193*)

## 2. Metas e indicadores a analizar

La política sectorial es la encargada de establecer un enfoque estratégico con las orientaciones o directrices que guíen las acciones a ser tomadas, dentro de este proceso es el Plan Nacional del Buen Vivir y sus 12 objetivos la base que rigió la construcción de estas políticas. Como se mencionó en acápite anteriores, el estudio identificó las metas e indicadores relacionados al sector y sobre estos pronunciamientos se realizarán los análisis pertinentes, considerando los resultados esperados de la priorización del sector dentro del proceso enunciado.

“Las metas incorporadas en el Plan corresponden a indicadores de carácter cuantitativo, construidos a partir de información confiable y estadísticamente representativa, son instrumentos de verificación del cumplimiento de políticas públicas, y por ende de los Objetivos Nacionales” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 19). En tal sentido, estas se constituyen en parámetros medibles que permiten verificar si se han alcanzado o no los objetivos enunciados de las políticas públicas sectoriales planteadas.

Los indicadores son una “medida sustitutiva de información que permite calificar un concepto abstracto, se mide en porcentajes, tasas y razones para permitir comparaciones” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013). Las metas e indicadores son elementos fundamentales de referencia para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013, la línea base de los indicadores corresponde al 2008 o al último año con información disponible (19).

En este contexto, la tesis analizará el cumplimiento de los resultados proyectados, es decir, la consecución de los objetivos inmediatos perseguidos con la actuación del Estado frente al desarrollo del sector turismo en el marco del CMP. Para ello, se utilizará un análisis cualitativo y cuantitativo centrado en los resultados obtenidos.

Se efectuará “mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido” (Osuna y Márquez, Guía para la evaluación de políticas públicas s.f., 8). Aquello permitirá ver en las variables analizadas, si han existido cambios o no, En este sentido, de acuerdo a la metodología planteada, los indicadores establecidos son de carácter cuantitativo y cualitativo.

## **2.1 Indicadores Cuantitativos**

Lo cuantitativo, según el investigador Hugo Cerda, “se reduce a medir variables en función de una magnitud, extensión o cantidad determinada” (Cerda, Los elementos de la investigación, como reconocerlos, diseñarlos y construirlos 1993, 46). Por magnitud, el autor entiende a toda propiedad que puede ser medida. Una de las características principales de este tipo de metodología es que permiten la medición sometida a criterios de validez y confiabilidad.

Esto difiere del aspecto cualitativo, porque este “se revela por medio de las propiedades de un objeto o de un fenómeno” (47). Dicha metodología centra su análisis en la descripción de fenómenos y cosas observadas. Son indicadores que se analizan y comparan en diferentes momentos, con la ayuda de métodos estadísticos y de recolección de información cuantitativa y cualitativa, para lograr explicar el cambio en las variables.

En la tabla a continuación se describen los objetivos del PNBV, los indicadores y las metas de carácter cuantitativo. Las metas específicas respecto a los objetivos y

criterios indicados se reflejan en tres indicadores principales: llegada de turistas internacionales, movimiento de turismo interno y generación de divisas.

**Tabla 10**  
**Indicadores cuantitativos**

Objetivo	Indicador	Meta
Objetivo 6	Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que estimulen y protejan a los sectores de la economía social y solidaria, e industrias nacientes, en particular en las actividades agroalimentarias, pesquera, acuícola, artesanales y turísticas.	Meta 6.3.1 Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013.
Objetivo 7	Incrementar y mejorar espacios públicos formales y no formales para la práctica y desarrollo de actividades físicas, recreativas y culturales.	Meta 7.3.1. Triplicar el porcentaje de personas que realizan actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013.
Objetivo 11	Fortalecer el turismo comunitario y de escala local, que dinamice y diversifique la producción y los servicios, y asegure ingresos justos.	Meta 11.11.1. Alcanzar el 15.1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros al 2013.

Fuente: (*Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009*)

Elaboración propia.

## 2.2 Indicadores Cualitativos

Este tipo de indicadores, se utilizan para evaluar el cambio de las condiciones de los beneficiarios, por medio de un análisis descriptivo de indicadores que no contemplan los indicadores cuantitativos, y con ello lograr un análisis integral de la investigación (López, Valcárce y Barbancho 2005, 4).

En tal sentido, la población objetivo constituye la “población específica beneficiaria de una política, programa o proyecto, definida en términos de cantidad y características de personas, grupos o sectores; y cobertura social y geográfica” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2011, 68). Con respecto a los beneficiarios de la implementación de las PPT, se evidencia que:

Tendrán un beneficio directo las personas que participan directamente de la actividad turística, como segundos beneficiarios se considera a los actores que forman parte de la cadena de valor y de los sistemas de provisión a la misma, además de las comunidades y población local que se vea beneficiada por la dinamización económica que pueda llegar a generar el turismo. Otro tipo de beneficiarios del turismo se tiene a



los visitantes en general, tanto los internacionales como los de turismo interno. Ellos recibirán los beneficios en cuanto a una mejora de sus experiencias turísticas, de ocio y recreación. Por otra parte, el turismo interno se verá beneficiado en cuanto a una ampliación de los sectores sociales que podrán gozar del turismo como derecho social moderno (Ministerio de Turismo del Ecuador 2007, 132).

**Tabla 11**  
**Indicadores cualitativos**

Objetivo	Indicador
Objetivo 5	Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo.
Objetivo 11	Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industriales y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009).  
Elaboración propia.

Sobre la base de esta información se utilizará el método *before-after study*, para lo cual se requiere de datos de la situación del sector antes y después de la aplicación de las políticas, proyectos, planes y programas (Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2012, 70), como se mencionó, este método permitirá hacer una comparación entre los dos momentos propuestos, determinando su variabilidad. Es importante destacar que se realizará una combinación de los métodos cuantitativos y cualitativos, para tener una visión más completa en el análisis de los objetivos y metas.

Todos los datos respecto a la aplicación de las PPT y la ejecución programática y operativa, fue tratada en el capítulo anterior, la información obtenida, en su mayor parte da cuenta del nivel de cumplimiento en relación a la ejecución presupuestaria, los datos arrojados por las instituciones públicas a cargo no han generado información sobre la contribución de la política pública de turismo a la problemática social sobre la que fue establecida, o el impacto en la población, mucho menos si estas medidas favorecen y aportan al cumplimiento de las metas planteadas en el Plan en el marco del CMP.

### 3. Análisis de resultados

Para el análisis de resultados, se tomará como punto de partida los escenarios anteriores a la aplicación de los programas y políticas de turismo. Estos son 2006-2008 hasta los datos obtenidos en 2013, tanto en los indicadores y metas cuantitativas como en los indicadores cualitativos.

El Plan Nacional del Buen Vivir está organizado por objetivos, de los que se derivan políticas y estos a su vez contienen metas. Por ello que el análisis, tanto cuantitativo como cualitativo, seguirá esta lógica organizativa considerando siempre la relación directa que tenga con el turismo.

### **3.1 Indicadores Cuantitativos**

**Objetivo 6.** Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.

**Política b.** Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que estimulen y protejan a los sectores de la economía social y solidaria, e industrias nacientes, en particular en las actividades agroalimentarias, pesquera, acuícola, artesanales y turísticas.

**Meta 6.3.1.** Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013.

El año de referencia para el análisis de este indicador y su respectiva meta, es el 2008. En esta fecha se registró una entrada de extranjeros al país de 1.005.297 personas. Tras los cuatro años de gestión, se visualiza un ingreso de extranjeros de 1.364.057 personas, lo cual representó un incremento del 35,7%.

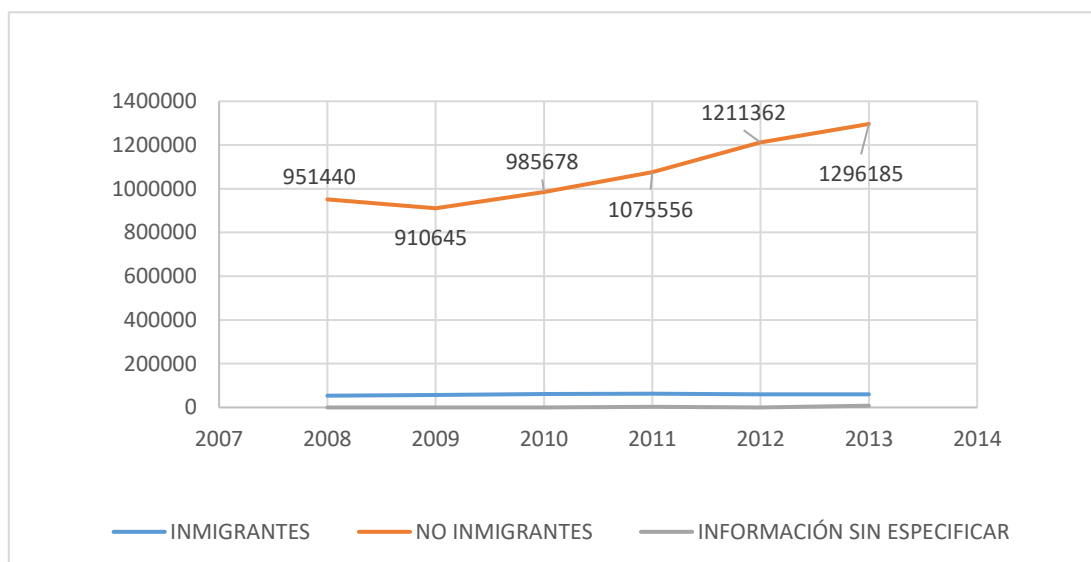


Ilustración 5 Variación de inmigrantes, no inmigrantes y personas que ingresan al país sin especificación años 2008-2013.

Fuente: (*Ministerio de Turismo 2014, 12*).

Elaboración propia.

Del total de extranjeros, es necesario hacer la diferenciación entre aquellas personas que ingresaron al país como visitantes y aquellas que no. Aquello se debe a que la meta a analizarse se centra en los primeros, quienes son todas las personas extranjeras, con domicilio en otro país, que se integran legal y condicionalmente al Ecuador, sin ánimo de radicarse permanentemente.

En 2008, el 94,6% de extranjeros que visitaron el país correspondían a esta categoría, mientras en 2013 fueron el 95% (*Ministerio de Turismo 2014, 24*). En la tabla a continuación se pueden comprobar estos datos, excluyendo a la variable “inmigrantes” e “información sin especificar” que no son incluidos en el análisis efectuado.

**Tabla 12**  
**Entrada de extranjeros al Ecuador según categoría de migración.**

Año	Total	Inmigrantes	No Inmigrantes	Información sin especificar
2008	1.005.297	53.759	951.440	98
2009	968.499	57.802	910.645	52
2010	1.047.098	61.406	985.678	14
2011	1.141.037	62.946	1.075.556	2.535
2012	1.271.901	60.515	1.211.362	24
2013	1.364.057	59.850	1.296.185	8.022

Fuente: (*Ministerio de Turismo 2010*) y (*Ministerio de Turismo 2014*).

Elaboración propia.

El incremento en el ingreso de visitantes al país es constante. De esta forma, entre el año 2008 y 2009 existió un incremento del 4,50%. Al año 2010 fue de 8,20%, en el 2011 fue de 9,10%, en el 2012 fue del 12,60% y en el 2013 fue del 7%. La media de incremento porcentual fue de 8,28%, la cual está acorde a la perspectiva mundial.

Con estos datos se puede concluir que la meta establecida para 2013 de 1,57 millones de visitantes extranjeros, no fue alcanzada. A diciembre de 2013 existió un total de ingresos de 1.296.185 visitantes extranjeros al país, lo que representa el 82,5% de cumplimiento de la meta planteada.

**Objetivo 7.** Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

**Meta 7.3.1.** Triplicar el porcentaje de personas que realizan actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013.

Los lugares turísticos comprenden varios atractivos como: playas, reservas protegidas, sitios arqueológicos, históricos, comunidades ancestrales, entre otros. Sin embargo, los datos respecto a las visitas a cada uno de estos sitios son escasos. Por ello que, sobre la base de la información proyectada por el Mintur, se considerará únicamente la visitas a las áreas naturales, las cuales se exponen a continuación.

**Tabla 13**

**Ingreso de visitantes nacionales y extranjeros a áreas naturales del Ecuador 2009-2013.**

<b>Año</b>	<b>Nacionales</b>	<b>Extranjeros</b>	<b>Total</b>
2008	300.764	246.983	547.747
2009	325.347	230.400	555.747
2010	337.092	232.142	569.234
2011	504.876	289.745	791.408
2012	851.816	326.163	1.089.374
2013	1.050.701	395.528	1.446.229

Fuente: (*Ministerio de Turismo 2010, 64*) y (*Ministerio de Turismo 2014, 77*).  
Elaboración propia.

Al analizar los datos presentados se puede apreciar que las visitas de turistas extranjeros y nacionales a las áreas naturales se incrementaron en un 164% entre el 2008 y 2013. Es decir, aumentó alrededor de 2,6 veces y por tanto no se llegó al triple de visitantes que planteaba la meta. Se evidencia que las personas que más visitaron las áreas naturales son de nacionalidad ecuatoriana, quienes en el año 2013 representaron el 72,65%. En el año 2008, en cambio, fueron el 54,90%.

Uno de los elementos que contribuyó al incremento de viajes y excursiones realizadas por turistas nacionales y extranjeros, es el transporte, entre estos se destacan los desplazamientos aéreos y el uso del ferrocarril. El primero no muestra un incremento constante, lo cual puede deberse al alto costo que los involucra, el segundo, en cambio, muestra al año 2013 un incremento de 4,2 veces en relación al año 2010, aquello se debe a la restauración estatal de los servicios y la red ferroviaria nacional.

En términos generales, el turismo interno reportado como línea base era de 903.695 desplazamientos internos mientras que al 2013, el Ministerio de Turismo reporta 3.554.350 personas que han viajado. Esto representa un incremento de 3,9 veces el número de desplazamientos internos.

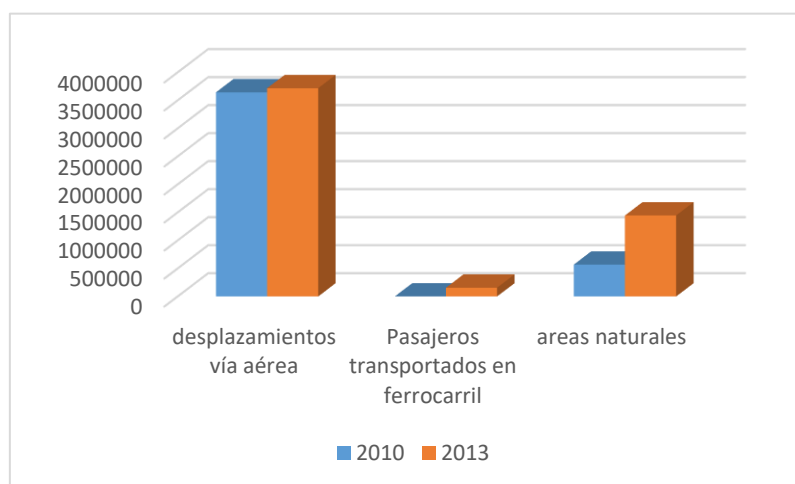


Ilustración 6 Incremento en desplazamientos vía aérea y por ferrocarril y visitas a áreas naturales en 2010 y 2013.

Fuente: (Ministerio de Turismo 2010) y (Ministerio de Turismo 2014).

**Objetivo 11.** Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

**Política d.** Fortalecer el turismo comunitario y de escala local, que dinamice y diversifique la producción y los servicios, y asegure ingresos justos

**Meta 11.11.1.** Alcanzar el 15% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros.

La evaluación a esta meta, da cuenta de un 9% de la participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros en el año 2013 (ver tabla 14). Es decir, que esta fue una meta que no logró realizarse, pese a que el sector estuvo ubicado entre los cinco más productivos en relación a la exportación de productos primarios e industrializados del país, en relación con lo establecido dentro del PNBV (ver tabla 9).

**Tabla 14**  
**Balanza de participación en bienes y servicios del sector turístico año 2013.**

	2009	2010	2011	2012	2013
Exportación de bienes	14.412	18.137,1	23.082,3	24.568,9	25.700,3
Exportación de servicios	1.336,5	1.472,2	1.587,5	1.808,5	2.057,6
Total exportación de bienes y servicios	15.748,5	19.609,3	24.669,8	26.377,4	27.757,6
Exportación de bienes y servicios sector turístico	1.348,4	1.573	1.699,4	2.077,4	2.502,6
Total porcentaje de participación del turismo en exportación de bienes y servicios	8,56%	8,02%	6,88%	7,86%	9%

Fuente: (*Ministerio de Turismo 2014, 93,94*).

Elaboración propia.

En el año 2009, el turismo se ubicó en el puesto número dos como producto principal en la exportación de bienes y servicios no petroleros. En el año 2010, subió al puesto 3. En los años 2011, 2012 y 2013 se ubicó en el puesto número 4, detrás de productos como el banano, camarón y otros elaborados productos de mar (Ministerio de Turismo 2014, 83).

### 3.2 Indicadores Cualitativos

**Objetivo 5.** Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

**M.** Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo

En el análisis de este objetivo se utilizará dos sub tipos de indicadores: de productos y de resultado. Los indicadores de producto están relacionados o son las consecuencias directas de las acciones de los programas implementados. Reflejan “los bienes y servicios cuantificables producidos y/o provisionados directamente por una política, programa o proyecto” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2012, 40).

En el caso de estudio, el Plan Integral de Marketing Turístico del Ecuador es un producto que busca posicionar al Ecuador como un destino turístico de referencia a nivel mundial y con ello aumentar los arribos internacionales. Para ello, Pimte estructuró sus acciones mediante la priorización de rutas turísticas<sup>12</sup>, las cuales se

<sup>12</sup> Las rutas son: Ruta del *Spondylus*, Ruta de las flores, Avenida de los volcanes, Ruta del Tren, Ruta de los Libertadores y la Ruta del Agua o “*Yaku Ñambi*”.

complementan con las 11 líneas de oferta turística identificadas por Mintur<sup>13</sup>, las cuales se desarrollan en todo el territorio nacional según sus potencialidades.

Estas líneas de oferta turística se proyectan a través de una estrategia de mercado, que realiza una promoción priorizada de acuerdo a: mercados clave, mercados de consolidación y mercados de oportunidad. A su vez, esta utiliza una estrategia comercial que entre los resultados en el periodo de análisis ha logrado:

- Ecuador fue anfitrión de la 54° Reunión de la Comisión de la OMT para las Américas (CAM), el II Congreso Internacional de Ética y Turismo de la OMT, y el XX Congreso Interamericano de Ministros y Altas Autoridades de Turismo
- Mintur participó en 53 eventos internacionales, en 23 países, 53 ciudades; con 376 operadores turísticos ecuatorianos y se realizaron 80 proyectos de promoción, en cinco mercados objetivos, a través de 49 ferias y eventos. Auspició viajes de prensa para dar a conocer el destino Ecuador a periodistas nacionales e internacionales
- Campaña “I Discovered 2012” traducida a 5 idiomas. Se exhibió en importantes canales internacionales y espacios públicos en New York y Madrid, y en 13 de las más importantes revistas mundiales especializadas en turismo y viajes
- Revista y programa de televisión “Ecuador Ama la Vida”. Se produjeron 52 programas de 30 minutos cada uno y fueron difundidos a través de 35 medios nacionales, regionales y locales, y tres medios internacionales.
- Videos Turísticos. Producción de 16 videos turísticos para ser difundidos en el marco de las ferias y eventos nacionales e internacionales
- Canal Turístico de Televisión Online Amalavida.tv. Destinado a difundir los destinos turísticos más importantes del país, así como la gestión que desarrolla el Mintur
- Call Center. A través línea gratuita 1800 Turismo (887476), que ofrece al viajero interno y externo información turística del país
- Sitio Web Ecuador.travel. Portal dedicado a la difusión de los atractivos, actividades y experiencias turísticas. En el año 2012 se rediseñó esta plataforma

---

<sup>13</sup> Circuitos Generales, Sol y Playa, Turismo comunitario, Turismo cultural, Parques temáticos, Ecoturismo y turismo de naturaleza, Turismo de deportes y aventura, Turismo de salud, Agroturismo, Turismo de convenciones y congresos, Turismo de cruceros.

y se realizaron 650 contenidos en textos, banco de 2 mil fotografías y cinco mini páginas dedicadas a difundir información turística especializada

- Periódico Digital [www.thamay.com](http://www.thamay.com).- Medio de comunicación Digital que difunde la información turística del Ecuador
- Página Web Turismo Consciente. Plataforma Online dedicada a la difusión y fortalecimiento de la propuesta ecuatoriana de Turismo Consciente
- 10 publicaciones de reportes de información internacional
- 29 ferias y eventos internacionales ejecutados. 6 campañas para el mercado internacional
- 10 viajes de familiarización ejecutados
- 9 ferias y eventos nacionales ejecutados. 9 campañas para el mercado nacional.
- 104 185 piezas promocionales producidas en el marco de insumos gráficos y contenidos para la promoción turística del país (Ministerio de Turismo 2012, 39).

Como se observa, existe una producción significativa de estrategias comunicacionales a todo nivel en los años evaluados, cuyo objetivo fue promocionar los destinos turísticos nacionales a nivel internacional.

Por otro lado, con respecto a los indicadores de resultados, es importante indicar que estos “miden las consecuencias de los procesos sociales y reflejan los niveles de satisfacción de necesidades básicas alcanzadas” (Definiciones del SIISE s.f.). En el caso específico de este objetivo, los indicadores de resultados medirán el incremento o disminución del ingreso de extranjeros provenientes de tres mercados: el clave (aporta mayor valor añadido a la actividad turística del país), el de oportunidad (no contribuye con un gran volumen en relación a los otros dos mercados, pero posee potencial para atraer al país a segmentos interesados en productos concretos) y el de consolidación (no participa con el valor que lo hará el mercado clave).

Los resultados del ingreso de turista en estos tres mercados, dan cuenta de lo siguiente: los turistas del mercado clave registraron un aumento del 31,75% al 2013; los del mercado de consolidación, en cambio, un 34,80%. Sin embargo, los ciudadanos provenientes del mercado de oportunidad son quienes más incremento porcentual registran en el país en el período analizado, con un 156% al 2013 (Ministerio de Turismo 2014).



Por ello, se puede concluir que el objetivo de promoción de las potencialidades turísticas, dio un resultado favorable, pues se aumentó el número de entradas de extranjeros al país, tal como se observa en la tabla a continuación:

**Tabla 15**  
**Entrada de extranjeros al Ecuador en los años 2009 y 2013, según principales mercados turísticos clasificado por país**

Mercados turísticos	2009	2013
<b>Total</b>	<b>851.618</b>	<b>1.205.121</b>
<b>Mercados Clave</b>	<b>634.001</b>	<b>835.301</b>
Colombia	160.116	343.004
Estados Unidos	242.096	248.852
Perú	150.548	150.427
España	56.400	64.726
Alemania	24.841	28.292
<b>Mercados de Consolidación</b>	<b>155.043</b>	<b>209.012</b>
Argentina	22.675	49.231
Chile	25.195	40.649
Canadá	22.489	27.922
Reino Unido	25.030	23.363
Brasil	14.395	19.230
Francia	19.810	20.222
Italia	14.759	14.626
Holanda	10.690	13.769
<b>Mercado de Oportunidad</b>	<b>62.574</b>	<b>160.808</b>
Venezuela	29.416	101.643
México	13.695	21.098
Panamá	4.279	11.727
Suiza	3.786	10.361
Bélgica	5.021	5.404
Costa Rica	3.921	7.550
Austria	2.456	3.025

Fuente: (Ministerio de Turismo 2014).  
Elaboración propia.

El resultado de este indicador, permite de forma descriptiva evaluar el cambio en las condiciones del sector, estableciendo una valoración positiva al cumplimiento de dicho indicador, basándose en las variaciones existentes en los sub indicadores de

producto y resultado que demuestran ser coherentes con la consecución del objetivo en mención.

**Objetivo 11.** Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

**B.** Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industriales y de servicios con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva

Para analizar el cumplimiento de este indicador, se lo ha relacionado a la evolución de los establecimientos turísticos en general, como parte fundamental de la oferta, es decir, como actores directos para cubrir la demanda. En este sentido, se toman en cuenta aspectos como el aumento de número de establecimientos turísticos existentes, el personal ocupado en estos lugares y la capacidad en los establecimientos de alojamiento, y de alimentos y bebidas, como variables que evidencian la generación de plazas de trabajo. En este punto, cabe hacer énfasis que el análisis será únicamente cuantitativo.

Respecto al número de establecimientos de alojamiento, servicios de alimentos y bebidas, transportación, operación, intermediación y centros de recreación en general, registrados en el Mintur, se puede observar un incremento entre los años 2009 y 2013. En el caso del alojamiento experimentó un crecimiento del 22% en el período mencionado. Los servicios de alimentos y bebidas, un 26%. La transportación, un 4%. Las agencias de viaje, un 29%, tal como se observa a continuación:

**Tabla 16**  
**Establecimientos turísticos registrados en el Ministerio de Turismo años 2009-2013.**

ACTIVIDAD	CLASE/TIPO	2009	2010	2011	2012	2013
Alojamiento		3.615	3.739	4.032	4.334	4.672
Servicio de alimentos y bebidas		11.089	11.937	12.496	13.261	14.057
Transportación	TOTAL	363	383	353	362	378
	Transporte Terrestre	184	201	171	211	211
	Transporte Fluvial y Marítimo	103	103	106	91	104
	Transporte Aéreo	76	79	76	60	63
Operación	Agencias de Viajes Operadoras	566	608	663	661	734
Intermediación	TOTAL	838	914	942	970	1.034
	Agencias de Viajes Internacionales, mayoristas y duales	737	788	799	779	830
	Salas de recepciones y banquetes	101	117	134	175	188
	Centros de convenciones		5	4	7	9
	Organizadores de eventos, congresos y convenciones		4	5	9	7
Termas balnearios, boleras, pistas de patinaje, hipódromo y centros de recreación		189	197	192	141	194
<b>TOTAL</b>		<b>16.660</b>	<b>17.778</b>	<b>18.678</b>	<b>19.729</b>	<b>21.069</b>

Fuente: (Ministerio de Turismo 2014, 109)

En cuanto al personal ocupado en los establecimientos registrados en el Mintur, también se observa un incremento. En el caso de los alojamientos, las personas empleadas aumentaron en un 28,23%. En el de alimentos y bebidas, creció en un 29,53%. Sin embargo, en el de los centros de recreación se experimentaron un decrecimiento del 4,16%, a partir del año 2011. Este particular guarda relación con el poco incremento de, o cese de actividades de estos lugares en el período señalado.

**Tabla 17**  
**Personal ocupado en establecimientos registrados en el Ministerio de Turismo 2009-2013.**

Actividad	Clase/Tipo	2009			2010			2011			2012			2013		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Alojamiento		13.352	11.508	24.860	13.929	12.187	26.116	14.934	13.133	28.067	15.698	13.934	29.632	16.866	15.038	31.904
Servicios de Alimentación y Bebidas		28.429	25.441	53.870	27.891	26.662	54.553	32.784	28.854	61.638	34.427	30.713	65.140	36.846	32.936	69.782
Transportación		1.657	877	2.534	1.713	1.072	2.785	1.815	887	2.702	1.853	851	2.704	2.050	915	2.965
Operación	Agencias de Viaje Operadoras	1.154	903	2.057	1.195	1.135	2.330	1.339	1.054	2.393	1.320	1.117	2.437	1.471	1.204	2.675
Intermediación	TOTAL	2.244	2.475	4.719	2.214	2.651	4.865	2.494	2.720	5.214	2.527	2.851	5.378	2.597	2.962	5.559
	Agencias de Viajes Internacionales, mayorista y duales	1.876	2.247	4.123	1.802	2.301	4.103	2.022	2.411	4.433	1.924	2.438	4.362	1.987	2.533	4.520
	Organizadores de eventos, congresos, convenciones, salas de recepciones y banquetes	368	228	596	412	350	762	472	309	781	603	413	1.016	610	429	1.039
Termas balnearios, boleras, pistas de patinaje, hipodromo y centros de recreación		1.211	894	2.105	1.277	902	2.179	1.429	932	2.361	585	436	1.021	679	549	1.228
TOTAL		48.047	42.098	90.145	48.219	44.609	92.828	54.795	47.580	102.375	56.410	49.902	106.312	60.509	53.604	114.113

Fuente: (Ministerio de Turismo 2014, 110)

El crecimiento de personal, implica la creación de nuevas fuentes de trabajo, este factor se relaciona de manera directa con el incremento tanto del número de establecimientos que brindan servicios turísticos, como de la capacidad de los mismos.

En tal sentido, la capacidad de alojamiento de todo el sector hotelero, también experimentó un aumento. Así en el año 2009 existían 3.615 establecimientos y en el 2013, 4.672, es decir, existió un aumento del 29,23%. De la misma manera el número de habitaciones se incrementó en un 24,83% (Ministerio de Turismo 2014, 112). Los establecimientos de alimentos y bebidas registrados, también incrementaron. En el 2009 existían 11.089, y al cabo del año 2013 pasaron a 14.057, lo significó un aumento del 26,76% (135).

En cada uno de los elementos analizados del indicador, se identifica un considerable incremento que se relaciona con la capacidad, el número de

establecimientos existentes y el personal que trabaja en estos lugares; también se toma en cuenta la generación de facilidades turísticas y los procesos de capacitación del personal que labora en el sector. Se debe tomar en cuenta que en el sector turístico los requerimientos analizados forman parte de los pilares de calidad y fomento de destinos turísticos que se plantea para el país, como parte de la gestión de la oferta. En tal virtud, se puede concluir que existió un avance positivo en el cumplimiento de este objetivo.

Lo tratado a lo largo del documento, permite evidenciar el proceso por el que transitó el turismo para configurarse en un campo que potencialmente contribuiría al cambio del modelo actual de generación de riqueza. En primera instancia, se consideró el estudio de la gestión institucional realizada, misma que se sustentó en una planificación estratégica basada en la implementación del Plan Estratégico de Desarrollo Turismo Sostenible 2020, como el principal instrumento de ejecución de la política pública turística del país. No obstante, su ejecución no implica necesariamente que la gestión haya sido satisfactoria.

Mediante la evaluación de resultados, se determinó si la aplicación de la PPT causó efectos demostrables en los resultados previamente delineados. Para obtener conclusiones, en el análisis se desglosaron indicadores de orden cuantitativo y cualitativo, lo que requirió analizar la concordancia entre el accionar gubernamental y lo establecido en el PNBV, determinando que las acciones no fueron sustanciales, en relación a los objetivos planteado a nivel nacional en torno al sector.

Los datos recogidos viabilizaron realizar una comparación entre dos momentos determinados, estableciendo la variabilidad existente entre el escenario previo y posterior a la intervención, permitiendo determinar si las metas cuantitativas y cualitativas definidas en el PNBV motivo de estudio fueron alcanzadas, lo que develó hasta cierto punto que la PPT funcionó, pero no se cumplió.

En este marco, del análisis realizado se determinó que, existió una clara evolución en torno al fortalecimiento y desarrollo del sector, a pesar de ello, ninguna de las tres metas planteadas dentro de los objetivos 6, 7 y 11 del PNBV 2009-2019, lograron ser cumplidas, con respecto a los indicadores de tipo cualitativo especificadas en los objetivos 5 y 6, se estableció que existió una producción significativa de estrategias de promoción, que incidieron en el incremento de la entrada de extranjeros al país pero que no incidieron de manera general en los resultados de las metas cuantitativas, puesto que como se mencionó estas no lograron ser alcanzadas.

Esto se traduce, en la falta de un sistema de control y seguimiento adecuado para medir el avance en la aplicación de las políticas públicas de turismo, en el marco del cumplimiento del PNVB. Esto conlleva dos consecuencias directas: 1) impide identificar las deficiencias y fortalezas para la mejora continua de procesos de gestión para la adecuada consecución de metas fijadas e 2) imposibilita realizar una evaluación de impactos y productos.

En conclusión, se evidencia que a nivel de gobierno central existió una lógica de actuación, en el marco del cambio de estructura económica del país, los datos demuestran que hubo un cambio en las condiciones del sector, como consecuencia de la implementación de las PPT. Sin embargo, se develó la existencia de fallas en el proceso de instrumentalización de la política, lo cual inevitablemente incidió en la gestión, y en consecuencia en los resultados obtenidos, si bien se observó un incremento en los indicadores, los objetivos de las políticas públicas sobre la base del cumplimiento de los pronunciamientos definidos en el Plan en relación al sector no se cumplieron, lo que se significa, que no se cubrió con las fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza.



## Conclusiones

Esta tesis se enmarca en los debates de política pública, la investigación no buscó hacer un estudio exhaustivo del Plan Nacional del Buen Vivir o del cambio de matriz productiva, en su lugar, se analizaron las políticas de gobierno implementadas para el sector turístico, a fin de determinar el rol del turismo dentro de la estrategia endógena sostenible de acumulación y redistribución de la riqueza durante el periodo comprendido entre el 2009 al 2013. Esta investigación constituye un análisis histórico del proceso generado en torno al turismo y evidencia la necesidad de nuevos análisis que permitan determinar la evolución del sector y sus resultados, finalizado el periodo de ejecución y vigencia de Plandetur 2020.

El estudio permitió determinar los procesos registrados en torno al sector como eje para el cambio de la estructura económica del país, en el marco de una reinstitucionalización y reconfiguración de cuerpos legales, sujetos a un escenario de transición política y que estuvo supeditada al Estado como principal agente de cambio. En este contexto, se evidenció que la generación de políticas públicas turísticas estuvo ideologizada bajo el paradigma del Buen Vivir.

Las políticas públicas de turismo fueron analizadas relacionándolas con el nivel de cumplimiento de los indicadores y metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en el contexto del propósito de ejecución del PNBV. En tal sentido, el cambio de patrón de especialización económica propuso “superar la matriz primaria exportadora extractiva y dirigirse hacia un mayor desarrollo tecnológico, una diversificación productiva y una diferenciación en términos de productos, mercados y actores” (33), enfocándose en promover estrategias económicas incluyentes y sostenibles, en articulación con los diversos actores sociales.

En este sentido, en la fase número uno del proyecto de CMP, se desglosaron dos puntos de interés y ejes de trabajo clasificado por divisiones zonales, de este proceso se desprendieron 14 sectores productivos y 5 industrias estratégicas, el turismo se insertó en la primera clasificación, dentro del sector de servicios.

Especial importancia tiene el tema, ya que dicha clasificación facilitaría la articulación efectiva de la política pública y el establecimiento de objetivos y metas específicas en cada una de las industrias a desarrollar (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2012, 15). En esa línea, el turismo se constituyó en una

alternativa viable para atraer ingresos no petroleros y que generaría además un valor agregado y diversificación en sus servicios.

En consecuencia, para la época la construcción de sus políticas públicas fue un proceso inminentemente urgente, y que impuso la participación preponderante del Estado, ello, justificó su interferencia como coordinador y regulador de las políticas y normas. En tal sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir constituyó el instrumento político-ideológico creado para articular la línea de trabajo del gobierno de Rafael Correa, mismo que puede ser comprendido como una hoja de ruta, una guía en torno a la cual las políticas públicas del país, y entre ellas la de turismo fueron encaminadas.

Inicialmente en este documento se vislumbran los aspectos relevantes dentro del Plan en cuanto a estrategias generales, territoriales, objetivos y metas relacionadas con el turismo este proceso permitió identificar los planteamientos gubernamentales hacia este sector frente al proceso de transformación económica del país, en torno al cumplimiento del instrumento regulador de las políticas públicas para la época.

A esto le antecedió la reconstrucción del marco normativo y la definición de la creación de nuevos escenarios institucionales. Respecto a lo primero, la Constitución de Montecristi, llevada a cabo en el 2008, no menciona de manera explícita al sector, pero este es abordado desde la perspectiva de desarrollo, además integró en sus enunciados a la pluriculturalidad, la multiétnicidad y el vivir en armonía con la naturaleza, elementos que por sus características son fundamentales para el fortalecimiento del sector, menciona además en el artículo 280 que se otorga pleno ejercicio y cumplimiento de los designios asentados en el Plan de Desarrollo, por lo que, su observancia en el sector público, fue obligatoria.

El PNBV señala las bases de la política económica del país, misma que es dirigida por orientaciones constitucionales, y que se describen en el objetivo 11. En tal sentido, las acciones del Estado debían “dirigirse a consolidar un sistema económico social y solidario, en el cual la planificación nacional e intervención estatal permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 330).

En dicho documento se establecieron además los objetivos de la política pública de turismo a conseguir en un lapso de cuatro años, tiempo en el cual estuvo vigente el PNBV. Adicionalmente, éste incorporó las directrices que guiarían el accionar del sector, dichos ejes se fijaron en las estrategias generales del PNBV, mismas que versan



sobre la sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural, fomento del turismo comunitario y rural este último señalado en la estrategia de desarrollo, ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.

A la par, se empezaba a gestar la reconfiguración del andamiaje institucional para afrontar la propuesta del Estado, que demandaba gran capacidad de gestión. Por otro lado, se impulsó a la actualización de la legislación turística, la reestructuración de la Ley de Turismo del 28 de enero de 1997 y de su reglamento, estuvieron encaminados al fortalecimiento de la promoción, desarrollo y regulación del sector.

La Ley, preponderó a la descentralización como un proceso fundamental que propiciaría la participación directa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el fin de impulsar al sector turístico y permitir que sean los Gobiernos locales quienes determinen sus potencialidades turísticas y ejes de acción.

Con estas consideraciones, a nivel de gestión sectorial se procedió a la elaboración de las PPT. Estas constituyeron las directrices que encaminaron el accionar del sector y a partir de las cuales se ejecutó la planificación estratégica y operativa del organismo rector de la política pública turística.

Para el 2008, al implementarse la idea de una economía sostenible, articulada con la noción del buen vivir y los actores sociales como agentes fundamentales dentro del proceso, el turismo debió modificar sus estrategias de acción, para efectivizar recursos, esfuerzos y dinámicas, es en este periodo donde el Ministerio de Turismo planteó, como propuesta ministerial de trabajo a “Plandetur 2020”.

En este marco, se hizo necesario comprender las rutas de acción en torno al turismo, los ejes de trabajo, la formulación de las políticas públicas hasta llegar a dilucidar si estas acciones trascendieron de ser propuestas a llevarse a cabo en diversos campos de gestión que incidieron o no en la consecución de lo establecido en el PNBV 2009-2013 en torno al sector, y evidenciar si existió y hasta qué punto coherencia en la gestión ejecutada.

El proceso realizado permitió dilucidar si su aplicación causó efectos demostrables en los resultados previamente establecidos; esta fase puede ser definida como “un proceso sistemático de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias” (Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, citado en (Salazar 2009, 24).

El análisis realizado, develó en primera instancia la evolución significativa del sector y el fortalecimiento institucional, pese a lo anterior ninguno de los objetivos de política pública logró ser cumplidos, esto se traduce inicialmente en la creación de una propuesta de Gobierno no factible a mediano plazo y un modelo de gestión incipiente.

El estudio llevó a investigar el trabajo que desde el Gobierno Central se ejecutó, evidenciándose una lógica de actuación a favor de contribuir al criterio rector de política económica del país en este periodo. Sin embargo, los resultados proyectados no fueron conseguidos, lo que indica que las acciones ejecutadas no fueron sustanciales.

Esto remite a concluir que no existió una relación coherente entre los objetivos propuestos de la política pública y los medios, entendida desde los términos de diseño e implementación, pues se evidenciaron ciertas incongruencias entre el accionar desplegado a nivel gubernamental hacia la consecución de los objetivos planteados en el PNBV a nivel nacional y del sector, elemento que inevitablemente incidió en que la gestión institución no fuese asertiva frente a dichos planteamientos, lo que significaría que no se cubrió con las fases de la estrategia endógena de acumulación y redistribución de la riqueza.

Para llegar a los resultados indicados, se requirió analizar los datos del sector antes y después de la aplicación de la política pública, con el fin de realizar una comparación entre los dos momentos propuestos, determinando la variación existente en el campo del turismo antes y luego de la intervención. De esta forma se concluyó el grado de cumplimiento de las metas de carácter cualitativo y cuantitativo, estableciendo que:

- a. Objetivo 6.- La meta consistió en aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013, logrando registrar al año estipulado únicamente el ingreso de 1.364.057 visitantes.
- b. Objetivo 7.- La meta residió en triplicar el porcentaje de personas que realizan actividades recreativas y/o esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013, logrando un incremento en un porcentaje de 2.6 veces.
- c. Objetivo 11.- la meta constituyó en alcanzar 15.1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros al 2013, logrando el 9% en la exportación de bienes y servicios.

- d. Objetivo 5.- En el indicador de este objetivo se buscó promover las potencialidades turísticas del país en el mundo. Este indicador es de tipo cualitativo por lo que no se puede medir el cumplimiento porcentual del mismo, sin embargo, se puede determinar la ejecución de múltiples acciones de promoción en los diferentes mercados. Valoración que no contempla un análisis de resultados obtenidos versus la inversión económica movilizada para la promoción.
- e. Objetivo 11.- El indicador de este objetivo buscó aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industriales y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva. Indicador del cual se obtuvo información que da muestra de la gestión realizada para su cumplimiento, mas no establece un indicador cuantificable que valore el mismo.

La información analizada permitió identificar que existieron varias incongruencias en el proceso de instrumentalización de las PPT, entre ellas, se puede mencionar a la falta de un sistema de control y seguimiento adecuado para medir el avance en la aplicación de las políticas públicas de turismo, en el marco del cumplimiento del PNVB; la aplicación de Plandetur 2020 basado en criterios políticos más no desde un marco operativo y técnico, y la ausencia de evaluaciones permanentes de cumplimiento de dicho plan, como el principal instrumento de ejecución de la política pública turística; y la falta de gestión orientada a la descentralización de las competencias turísticas, aspectos que incidieron en la ejecución no satisfactoria de la PPT, evaluada desde el cumplimiento cuantitativo y cualitativo respectivamente de las metas e indicadores turísticos establecidas en el PNBV 2009-2013.



## Bibliografía

- Andes. *Ecuador debate Proyecto de Ley de Turismo como una propuesta para el desarrollo económico del país*. 27 de Diciembre de 2012. <http://www.andes.info.ec/es/actualidad-turismo/ecuador-debate-proyecto-ley-turismo-propuesta-desarrollo-econ%C3%B3mico-pa%C3%ADs.html> (último acceso: 14 de enero de 2020).
- Arias, Esteban, Marcelino Castillo, Alexandre Panosso, y Rubén Mendoza. «Teoría Crítica y turismo.» *Revista Hospitalidade*, n° 2 (Diciembre 2013): 332-349.
- Azócar de Buglass, Leida. «Ecoturismo ¿una alternativa de desarrollo sostenible?» En *Ecoturismo en el Ecuador. Trayectorias y desafíos*, de Leida (Comp.) Azócar de Buglass, 9-53. Quito: DDA, Intercooperación, 1995.
- Caiza, Roberto, y Edison Molina. *Análisis histórico de la evolución del turismo en el territorio ecuatoriano*. Quito: Universidad de Especialidades Turísticas UTC, 2012.
- Cardoso, Carlos, Marcelino Castillo, y Carlos Hernández. «Sosteniendo al Turismo o Turismo Sostenible (TS).» *Estudios y Perspectivas del Turismo*, n° 23 (2014): 376-395.
- Castillo, Marcelino. «La investigación y epistemología del turismo: aportes y retos.» *Revista Hospitalidade*, n° 2 (2007): 79-95.
- Cerda, Hugo. *Los elementos de la investigación*. Quito: Abya Yala, 1993.
- . *Los elementos de la investigación, como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Quito: Abya Yala, 1993.
- Chávez, Carlos, Juan Rodríguez, Oscar Granizo, Jessyca Chiriguayo, Édison Ruiz, y Juan Carrasco. «Turismo Comunitario, Alternativa De Desarrollo Turístico Estudio De Caso: Estudio De Factibilidad Para La Implementación De Una Ruta De Turismo Comunitario De Las Comunidades Shuar Atahualpa, Shuar Nantip Y Waorani Ñoñeno Para El Cantón Francisco.» *European Scientific Journal* 13, n° 8 (Marzo 2017): 200-225.
- Conferencia Mundial de Turismo Sostenible. «Carta de turismo sostenible.» Islas Canarias, 1995. 1-4.
- Cordero, Allen. «Economía Política y Turismo.» En *Economía Política y Turismo*, de Allen Cordero, 16. Buenos Aires: Clacso, 2006.

- Coronel, Fabiola. *“Sistematización y análisis de estimaciones y estadísticas del turismo interno en el Ecuador: 2008-2009”*. Cuenca: Universidad de Cuenca, s.f.
- Correa, Rafael, y Fander Falconí. «Después de "Río + 20": bienes ambientales y relaciones de poder.» *Revista de Economía Crítica*, nº 14 (Segundo semestre 2012): 257-274.
- Dachary, Alfredo, Fernanda Arnaiz, y Stella Arnaiz. «La formación del mundo Turismo: una larga historia.» *Revista Latinoamericana de Turismología*, 2018: 1-8.
- Dávalos, Pablo. *Sumak Kawsay (La Vida en Plenitud)*. 2011. [https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/Documents/polemika006/polemika006\\_007\\_articulo003.pdf](https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/Documents/polemika006/polemika006_007_articulo003.pdf) (último acceso: 4 de febrero de 2020).
- Definiciones del SIISE. *Función analítica de los indicadores*. s.f. [http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/glosario/figlo\\_funana.htm](http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/glosario/figlo_funana.htm) (último acceso: 10 de enero de 2020).
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Bogotá: DNP, 2012.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* Quito-Ecuador: Presidencia de la República, (19 de Octubre de 2010).
- Ecuador. *Constitución del Ecuador* Montecristi: Asamblea Constituyente, (20 de Octubre de 2008).
- Ecuador. *Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos* Quito: Registro Oficial, (11 de Junio de 1998).
- Ecuador. *Ley de Turismo* Quito: Congreso Nacional del Ecuador, (27 de Diciembre de 2002).
- Ecuador. *Reglamento General a la Ley de Turismo* Quito: Registro Oficial 244, (5 de Enero de 2004).
- El Telégrafo. *Nueva Ley de Turismo*. 21 de Octubre de 2012. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/columnistas/1/nueva-ley-de-turismo> (último acceso: 8 de enero de 2020).
- Enríquez, Mario, Maribel Osorio, Marcelino Castillo, y Antonio Arellano. «Hacia una caracterización de la política turística.» *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* (Universidad Autónoma del Estado de México) 10, nº 3 (2012): 417-428.

- Erica, Schenkel, y Fernando Almeida García. «La política turística y la intervención del Estado. El caso Argentina.» *Perfiles Latinoamericanos* 23, n° 46 (2015): 197-221.
- Fernández, Romero. «Actualidad y proyecciones de desarrollo del turismo internacional en el Ecuador.» *Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2017.
- Figueroa, José. «La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical.» *Íconos*, n° 49 (mayo 2014): 141-154.
- Gorman, Matthew. *El ecoturismo. Una alternativa para el desarrollo sustentable del oriente ecuatoriano*. 1996.
- Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones. «Perfil sectorial de turismo para el inversionista.» 2013. <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/PERFIL-DE-TURISMO-IED.pdf> (último acceso: 30 de enero de 2020).
- Kelsen, Hans, Universidad Nacional Autónoma de México. *Teoría pura del derecho*. 1982.
- Lahera, Eugenio. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal, 2004.
- López, Baena, Alfonso, Cases, Miguel Valcárce, y Medina Manuel Barbancho. *Indicadores Cuantitativos y Cualitativos para la Evaluación de la Actividad Investigadora: ¿Complementarios? ¿Contradictorios? ¿Excluyentes?* 2005.
- Maldonado, Carlos. *Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario*. Ginebra: Redturs, 2005.
- Merli, Carolina, Diana Hernández, y Sirley Morán. *Políticas públicas vinculadas al turismo en el marco de los procesos de innovación a escala local*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Comahue, 2014.
- Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito: Mcpec, 2010.
- Ministerio de Finanzas. «Ejecución del presupuesto (Grupos dinámicos).» Quito, 2020.
- . «Ejecución del presupuesto (Grupos dinámicos).» Quito, 2020.
- Ministerio de Turismo. «Boletín de Estadísticas turísticas 2006-2010.» 2010. [https://issuu.com/turismoecuador/docs/boletin\\_2006-2010\\_alta](https://issuu.com/turismoecuador/docs/boletin_2006-2010_alta) (último acceso: 29 de enero de 2020).
- . *Boletín de Estadísticas turísticas 2009-2013*. Quito: Mintur, 2014.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. *Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible de Ecuador al 2020*. Quito: Ministerio de Turismo, 2007.

- Ministerio de Turismo. «Informe de gestión 2012.» 2012. <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Informe-Gestion-MINTUR-2012.pdf> (último acceso: 30 de enero de 2020).
- . *Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador*. Quito: Fondo de Promoción Turística, 2014.
- . «Proyecto "Programa Nacional para la excelencia turística" 2014-2017.» 2017. <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/NARRATIVO-PROYECTO-EXCELENCIA-TURSTICA.pdf> (último acceso: 16 de enero de 2020).
- . «Proyecto de inversión "Plandetur".» 2014. [http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/proyecto\\_plandetur\\_2011\\_2014VERSION2.pdf](http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/proyecto_plandetur_2011_2014VERSION2.pdf) (último acceso: 28 de enero de 2020).
- . «Rendición de Cuentas.» 2013. <file:///C:/Users/jc/Desktop/respaldos/bibliograf%C3%ADa%20turismo/MINTUR%20Rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%202013.pdf> (último acceso: 30 de Enero de 2020).
- Molina, Sergio, y Sergio Rodríguez. *Planificación Integral del Turismo: Un enfoque para Latinoamérica*. México D.F.: Trillas, 2005.
- Moreno, Antonio. «Un marco conceptual para el análisis de políticas públicas.» *Economía Industrial*, n° 385 (2012): 109-118.
- OMT, (Organización Mundial del Turismo). *Introducción al Turismo*. s.f. <https://www.entornoturistico.com/wp-content/uploads/2018/02/Introducci%C3%B3n-al-turismo-de-la-OMT.pdf> (último acceso: 6 de enero de 2020).
- Ordoñez, Marta, y Flavia Marco. *Políticas de empleo en la planificación turística local del Ecuador*. Santiago de Chile, 2005.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Áreas protegidas y pueblos indígenas, un estudio de caso en Ecuador*. Quito, 2007.
- Organización Mundial del Turismo. *Entender el turismo: glosario básico*. Madrid: OMT, 2008.
- Ospina, Pablo. *El referéndum y después: ¿Un camino despejado?* Quito: Comité Ecuménico de Proyectos, 2008.
- Osuna, José, y Carolina Márquez. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Albacete: Instituto de Desarrollo Regional, 2000.



- . *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Albacete: Instituto de Desarrollo Regional, s.f.
- Phélan, Mauricio. «Revisión de índices e indicadores de desarrollo: aportes para la medición del buen vivir (sumak kawsay).» Editado por Universidad de Alicante. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* 6, n° 1 (2011): 69-95.
- Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1424*. Quito: Registro Oficial 309 del 19 de abril de 2001, 2001.
- Prieto, Mercedes. «Los estudios sobre turismo en Ecuador.» En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, de Mercedes Prieto, 9-27. Quito: Flacso, 2011.
- Quesada, Renato. *Elementos del turismo*. San José de Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, 2007.
- Rodriguez, Manuel. «El conocimiento científico del turismo.» En *Teoría y praxis del estudio turístico*, de Daniel Hiernaux, 15-27. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 1989.
- Salazar, Carlos. «La evaluación y el análisis de políticas públicas .» *Revista Opera* (Universidad Externado de Colombia ), n° 9 (2009): 23-51.
- Salazar, Carlos. «La evaluación y el análisis de políticas públicas.» *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 2009: 23-51.
- . *Políticas Públicas para Cambiar la Realidad Social*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2012.
- Salvador, Vanessa. *Política pública enfocada al sector turístico: lecciones aprendidas aplicables al Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.
- Sancho, Amparo, y otros. *Introducción al Turismo*. OMT, (Organización Mundial del Turismo), 1998.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Ejecución Presupuestaria.» 2010. <http://www.planificacion.gob.ec/informacion-de-inversion-publica/> (último acceso: 18 de enero de 2020).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito-Ecuador: Senplades, 2011.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Manual de procedimientos para el desarrollo de guías de análisis básico de información sectorial*. Quito, 2013.
- . *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Editado por José Perales. Quito: Senplades, 2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Transformación de la matriz productiva*. Quito: Senplades, 2012.

Senplades. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador, 2009.

Velasco, María. «La política turística. Una arena de acción autónoma.» *Cuadernos de Turismo* (Universidad de Murcia), nº 27 (2011): 953-969.

Wallingre, Noemi. *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Argentina, 2018.

## Anexos

### Anexo 1: Propuesta programática del Plandetur 2020

**TOURISM&LEISURE**  
EUROPRAXISCONSULTING



Programa	Proyecto
1.1 Organización y Fortalecimiento Institucional del Sector Turístico en Ecuador	1.1.1 Reestructuración institucional del MINTUR
	1.1.2 Mejora de procesos
	1.1.3 Sistema de seguimiento y monitoreo de PLANDETUR 2020
	1.1.4 Fortalecimiento a los sectores Privado y Comunitario del turismo ecuatoriano
	1.1.5 Plan de comunicación corporativa del MINTUR
	1.1.6 Fortalecimiento del turismo sostenible en Galápagos
1.2 Fortalecimiento a la descentralización turística	1.2.1 Consolidación de la descentralización y la institucionalidad del Turismo
1.3 Coordinación interinstitucional para el turismo sostenible	1.3.1 Incidencia del turismo sostenible en la Agenda política y económica del Ecuador
	1.3.2 Coordinación interinstitucional para la gestión del turismo
	1.3.3 Foros de fiscalización al desarrollo del turismo sostenible
	1.3.4 Coordinación para una aplicación progresiva de la Responsabilidad Social Corporativa
	1.3.5 Coordinación para conectividad turística y accesibilidad hacia el Ecuador
1.4 Desarrollo y consolidación de la normativa de turismo sostenible	1.4.1 Normativas por actividades turísticas
	1.4.2 Normativa por líneas de producto
	1.4.3 Seguridad jurídica
1.5 Sistema de información estratégica para el Turismo del Ecuador (SIETE)	1.5.1 Reestructuración del Inventario de Turismo del Ecuador
	1.5.2 Creación de un sistema de registro automatizado
	1.5.3 Optimización del sistema de estadísticas turísticas del Ecuador y de la cuenta satélite de turismo del Ecuador
	1.5.4 Creación de un sistema de observatorios turísticos por destinos
	1.5.5 Unidad de inteligencia de mercados
1.6 Consolidación de la seguridad integral del turismo	1.6.1 Plan de actuación de crisis para el turismo
	1.6.2 Medidas preventivas para mejorar la seguridad para el turismo
	1.6.3 Fortalecimiento de la policía para el turismo
2.1 Ordenamiento para el turismo sostenible	2.1.1 Plan nacional de ordenamiento territorial para el turismo sostenible
	2.1.2 Planes de ordenamiento turístico en destinos regionales
2.2 Facilitación turística	2.2.1 Plan de señalización vial, urbana, rural y de sitios de patrimonio cultural
	2.2.2 Red urbana de centros de asistencia turística y centros de facilitación
	2.2.3 Red nacional de puntos de información turística en estaciones de servicio de los corredores, zonas rurales y sitios de patrimonio cultural
2.3 Desarrollo de destinos turísticos	2.3.1 Ejecución de planes cantonales de dinamización turística

Programa	Proyecto
	2.3.2 Integración de los sitios de patrimonio cultural y de los centros de turismo comunitario a los destinos turísticos regionales
	2.3.3 Consolidación de la cadena de valor para el turismo sostenible
	2.3.4 Consumo de productos ecológicos locales por los turistas
	2.3.5. Plan Turístico Binacional Ecuador – Perú La Ruta del Spondylus
	2.3.6. Desarrollo del componente turístico del proyecto Qhapaq Nan – Camino Principal Andino
2.4 Infraestructura turística	2.4.1 Plan de dotación de servicios básicos en la red nacional de conectividad y destinos turísticos/
	2.4.2 Plan de mejoramiento vial de los corredores turísticos nacionales
	2.4.3 Plan nacional de equipamiento turístico en terminales terrestres, aéreos y acuáticos
2.5 Turismo sostenible en áreas protegidas	2.5.1 Planificación para el manejo del turismo sostenible en el SNAP
	2.5.2 Ejecución de proyectos piloto en turismo sostenible en AP'
	2.5.3 Plan piloto de aplicación de la Alianza Global para el Turismo Sostenible– GSTA
	2.5.4 Destinos biodiversos: Conservación de la biodiversidad por el turismo
2.6 Desarrollo y fortalecimiento del turismo comunitario y patrimonio cultural para el turismo de Ecuador	2.6.1 Dotación de servicios básicos para los CTC y sus comunidades
	2.6.2 Gestión del territorio de las nacionalidades y pueblos del Ecuador que desarrollan el turismo
	2.6.3 Fortalecimiento de la identidad cultural de las nacionalidades y pueblos para el turismo del Ecuador
	2.6.4 Impulso a la certificación de prácticas ancestrales comunitarias para el turismo sostenible
	2.6.5 Consolidación institucional y desarrollo organizativo del turismo comunitario
	2.6.6 Desarrollo del marco legal para el turismo comunitario del Ecuador
	2.6.7 Profesionalización de gestores y personal técnico para el turismo comunitario
	2.6.8 Fortalecimiento de la comercialización del producto turístico comunitario del Ecuador
	2.6.9 Iniciativas productivas para el fomento al crédito a centros de turismo comunitario del Ecuador
2.7. Turismo de Naturaleza y Comunitario	2.7.1. Ejecución del programa piloto de Turismo de Naturaleza y Comunitario – Zona Sur del Ecuador
	2.7.2. Estudios de viabilidad para la ejecución de programas en destinos del Ecuador
	2.7.3. Puesta en marcha y ejecución de los programas de turismo de naturaleza y comunitarios viables
3.1 Innovación de productos turísticos	3.1.1 Innovación de productos turísticos
	3.1.2 Portal de ofertas turísticas del Ecuador
3.2 Fortalecimiento del marketing turístico del Ecuador	3.2.1 Evaluación y actualización periódica del Plan de Marketing Turístico del Ecuador para el mercado internacional
	3.2.2 Plan de Marketing Turístico del Ecuador para el mercado interno
4.1 Educación y formación en turismo sostenible	4.1.1 Incorporación de los principios de turismo sostenible en la malla curricular de escuelas y colegios
	4.1.2 Calidad en la educación superior en turismo
	4.1.3 Sensibilización ciudadana en turismo sostenible

Programa	Proyecto
4.2 Desarrollo de capacidades de los recursos humanos para el turismo sostenible	4.2.1 Desarrollo de planes de capacitación técnica para prestadores de servicios turísticos
	4.2.2 Complemento a la educación formal para personal técnico y administrativo del sector turístico
5.1 Fondo de desarrollo turístico sostenible	5.1.1 Creación del fondo de desarrollo para el turismo sostenible
	5.1.2 Unidad de gestión de portafolios para el desarrollo del turismo sostenible del Ecuador
	5.1.3 Gestión de fondos para iniciativas públicas de turismo sostenible
	5.1.4 Gestión de fondos para iniciativas privadas de turismo sostenible
	5.1.5 Gestión de fondos para iniciativas comunitarias de turismo sostenible
5.2 Apoyo a la microempresa turística sostenible y cadenas de valor	5.2.1 Turismo para todos: Microempresas turísticas, microcrédito, y reducción de la pobreza
	5.2.2. Sistema de incubación de micro empresas turísticas y encadenamiento entre proveedores
	5.2.3. Fortalecimiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas hoteleras
6.1 Responsabilidad social corporativa en el sistema turístico	6.1.1 Modelo de responsabilidad social corporativa en turismo
6.2 Medidas transversales de turismo para la gestión socio-cultural	6.2.1 Turismo social y ocio como un derecho ciudadano
	6.2.2 Recuperación, revalorización y desarrollo del patrimonio pluri-cultural, histórico e intangible desde el turismo sostenible
	6.2.3 Esquema de la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la industria
	6.2.4. Sistema Nacional de Expresiones Culturales para Turismo
6.3 Medidas transversales del turismo en la gestión ambiental para la conservación y el manejo sostenible del patrimonio cultural	6.3.1 Paisajes armónicos: Medidas para evitar la degradación física y visual del entorno causada por el desarrollo turístico
	6.3.2 Destinos turísticos eco-eficientes y saludables: Optimización del uso de los recursos naturales y minimización de la contaminación del ambiente por el sector turístico

Anexo 2: Ejecución presupuestaria año 2009

MINISTERIO DE FINANZAS  
Ejecución de Gastos - Reportes - Información Agregada  
Ejecucion del Presupuesto (Grupos Dinamicos)  
Expresado en Dólares

PAGINA : 1 DE 1  
FECHA : 07/08/2020  
HORA : 19:49:58  
REPORTE : R00804768.rdlc

- UDAF - Proyecto de Inversion -  
DEL MES DE ENERO AL MES DE DICIEMBRE

EJERCICIO: 2009

DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% EJEC
<b>510 000 MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>											
20 00 001 MARKETING PARA TURISMO INTERNO Y RECEPTIVO	740,000.00	6,109,244.52	6,849,244.52	0.00	6,304,998.10	6,301,968.10	5,735,056.57	544,246.42	547,276.42	566,911.53	92.01
20 00 002 TURISMO SOSTENIBLE CON LA COMUNIDAD	500,000.00	-492,901.42	7,098.58	0.00	7,098.58	7,098.58	7,098.58	0.00	0.00	0.00	100.00
20 00 003 CAPACITACION NACIONAL TURISTICA	320,000.00	410,957.24	730,957.24	0.00	607,696.05	606,181.91	450,661.85	123,261.19	124,775.33	155,520.06	82.93
20 00 004 CUENTA SATELITE DE TURISMO	210,000.00	-210,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 005 APOYO AL SECTOR MICROEMPRESARIAL TURISTICO	301,145.00	-301,145.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 006 SEÑALIZACION TURISTICA	224,000.00	-224,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 007 INVENTARIO DE ATRACTIVOS TURISTICOS	240,000.00	-240,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 008 DIFUSION Y COMUNICACION DEL TURISMO	100,000.00	-100,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 009 FONDO MIXTO DE PROMOCION TURISTICA	1,237,774.49	-1,237,774.49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 010 PLAN MAESTRO DE TURISMO Y NATURALEZA	9,681,377.59	-9,181,457.81	499,919.78	0.00	499,919.78	499,919.78	269,014.45	0.00	0.00	230,905.33	100.00
20 00 011 ATN/FG-9903-EC PLANDETUR 2006-2020	350,000.00	-68,504.53	281,495.47	0.00	66,020.10	66,020.10	66,020.10	215,475.37	215,475.37	0.00	23.45
20 00 012 DESCENTRALIZACION TURISTICA	500,000.00	-500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 013 DESCENTRALIZACION DINAMIZACION TURISTICA	500,000.00	-500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 014 Gestión de los Recursos Naturales de Galápagos y de la Costa del Ecuador	820,000.00	-820,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 015 DESARROLLO DE DESTINOS Y FACILITACION TURISTICA	0.00	6,059,974.41	6,059,974.41	0.00	5,326,452.74	4,161,248.23	2,489,082.54	733,521.67	1,898,726.18	1,672,165.69	68.67
20 00 016 FOMENTO DE INVERSIONES Y GESTION FINANCIERA	0.00	225,440.00	225,440.00	0.00	214,032.26	213,930.70	149,967.31	11,407.74	11,509.30	63,963.39	94.89
20 00 017 GOBERNANZA DEL SISTEMA TURISTICO	0.00	3,246,576.61	3,246,576.61	0.00	2,820,012.35	2,786,482.09	2,390,832.00	426,564.26	460,094.52	395,650.09	85.83
20 00 018 MEDIDAS TRANSVERSALES DE GESTION SOCIO-CULTURAL Y AMBIENTAL	0.00	323,890.15	323,890.15	0.00	230,814.40	143,704.91	142,855.48	93,075.75	180,185.24	849.43	44.37
<b>TOTAL 510 000 MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>	<b>15,724,297.08</b>	<b>2,500,299.68</b>	<b>18,224,596.76</b>	<b>0.00</b>	<b>15,077,044.36</b>	<b>14,786,554.40</b>	<b>11,700,588.88</b>	<b>2,147,552.40</b>	<b>3,438,042.36</b>	<b>3,085,965.52</b>	<b>81.14</b>









## EJERCICIO: 2010

	DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% EJEC
50 00 038	INVENTARIOS DE ATRACTIVOS TURISTICOS	80,000.00	-80,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 039	MANUAL DE SEÑALÉTICA EN ÁREAS PROTEGIDAS.	100,000.00	-100,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 040	PROYECTO DEL PEQUEÑO TURISTA	30,000.00	-30,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 041	PLAN PILOTO DE FOMENTO Y DESARROLLO TURISTICA EN LA PLAZA FOCH	120,000.00	-120,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 042	LANZAMIENTO DE RUTAS Y PRODUCTOS TURISTICOS	1,000,000.00	-1,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 043	CONSULTORIA PARA EL DISEÑO DE LA AVENIDA DE LOS VOLCANES	80,000.00	-80,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 044	PITIS	500,000.00	-500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 045	REGULACION DE LAS RUTAS TURISTICAS A NIVEL NACIONAL	200,000.00	-200,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 046	CONSTRUCCION DEL CENTRO DE INTERPRETACION DEL SENDERO LA CASCADA	30,000.00	-30,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 047	DESTINO SONRISA	50,000.00	-50,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 048	PLAN DE CAPACITACION PITIS	200,000.00	-200,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 049	PLAN NACIONAL DE CAPACITACION EN COMPETENCIAS LABORALES	200,000.00	-200,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 050	SOCIO VULCANIZADOR	60,000.00	-60,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 051	DISEÑO DE UNA SERIE DE COMICS COMO UNA ESTRATEGIA DE DIFUSIÓN DE INICIATIVAS TURISTICAS EXITOSAS, SENSIBILIZACIÓN DE LA POBLACION EN TURISMO SOSTENIBLE Y FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL	120,000.00	-120,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 052	PLAN DE CAPACITACION PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS	200,000.00	-200,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 053	CREDITURISMO PRODUCTIVO	350,000.00	-350,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 054	EVENTO CREDITURISMO PRODUCTIVO	350,000.00	-350,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 055	DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA EN EL SECTOR TURÍSTICO.	400,000.00	-400,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 056	PLAN DE MARKETING TURISTICO DEL ECUADOR 2010-2014	12,433,027.79	-12,433,027.79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 057	RUTA DEL SPONDYLUS	1,170,723.89	-1,170,723.89	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 058	PLAN MAESTRO DEL FERROCARRIL TURISTICO PATRIMONIAL	1,000,000.00	-1,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 060	MARKETING PARA TURISMO INTERNO Y RECEPTIVO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 061	CAPACITACION NACIONAL TURISTICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 062	DESARROLLO DE DESTINOS Y FACILITACION TURISTICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50 00 064	GOBERNANZA DEL SISTEMA TURISTICO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>510 000 MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>	<b>25,492,915.53</b>	<b>-8,258,115.48</b>	<b>21,154,800.05</b>	<b>0.00</b>	<b>14,563,069.29</b>	<b>13,548,267.13</b>	<b>13,250,022.28</b>	<b>6,651,700.76</b>	<b>7,649,532.92</b>	<b>258,244.65</b>	<b>63.92</b>

## Anexo 4: Ejecución presupuestaria año 2011

**MINISTERIO DE FINANZAS**  
**Ejecución de Gastos - Reportes - Información Agregada**  
**Ejecucion del Presupuesto (Grupos Dinamicos)**  
 Expresado en Dólares

PAGINA : 1 DE 1  
 FECHA : 07/08/2020  
 HORA : 19:52:36  
 REPORTE : R00804768.rdlc

- UDAF - Proyecto de Inversion -  
 DEL MES DE ENERO AL MES DE DICIEMBRE

EJERCICIO: 2011

DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% EJEC
<b>510 000</b>	<b>MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>										
20 00 015	18,272.88	481,907.19	500,180.07	0.00	394,958.25	209,894.37	209,894.37	105,221.82	290,285.70	0.00	41.96
20 00 016	0.00	96,345.00	96,345.00	0.00	96,345.00	96,345.00	96,345.00	0.00	0.00	0.00	100.00
20 00 017	103,135.80	-15,332.51	87,803.29	0.00	69,020.00	69,020.00	69,020.00	18,783.29	18,783.29	0.00	78.61
20 00 018	0.00	20,460.48	20,460.48	0.00	20,460.48	20,459.99	20,459.99	0.00	0.49	0.00	100.00
20 00 021	0.00	38,593.80	38,593.80	0.00	38,593.80	38,593.80	38,593.80	0.00	0.00	0.00	100.00
20 00 058	77,351.85	-77,351.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 059	19,929,409.98	-1,443,553.76	18,485,856.22	0.00	18,258,155.06	17,228,694.65	17,148,791.23	227,701.16	1,257,161.57	79,903.42	93.20
20 00 060	9,872,754.55	3,803,861.24	13,676,615.79	0.00	13,429,450.45	10,471,535.62	10,466,105.22	247,165.34	3,205,080.17	5,430.40	76.57
<b>TOTAL</b>	<b>30,000,925.05</b>	<b>2,904,929.55</b>	<b>32,905,854.65</b>	<b>0.00</b>	<b>32,306,983.04</b>	<b>28,134,543.43</b>	<b>28,049,209.61</b>	<b>598,871.61</b>	<b>4,771,311.22</b>	<b>85,333.82</b>	<b>85.50</b>

## Anexo 5: Ejecución presupuestaria año 2012

**MINISTERIO DE FINANZAS**  
**Ejecución de Gastos - Reportes - Información Agregada**  
**Ejecución del Presupuesto (Grupos Dinámicos)**  
 Expresado en Dólares

PAGINA : 1 DE 1  
 FECHA : 07/08/2020  
 HORA : 19:53.19  
 REPORTE : R00804768.rdlc

- UDAF - Proyecto de Inversión -  
 DEL MES DE ENERO AL MES DE DICIEMBRE

EJERCICIO: 2012

DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% EJEC
<b>510 000</b>	<b>MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>										
20 00 059	16,926,715.85	8,605,365.58	25,532,081.43	0.00	23,777,766.96	23,615,429.12	23,354,647.48	1,754,314.47	1,916,652.31	260,781.64	92.49
20 00 060	23,248,181.55	-10,021,994.45	13,226,187.10	0.00	11,532,643.78	10,995,830.88	10,993,104.78	1,693,543.32	2,230,356.22	2,726.10	83.14
20 00 061	0.00	1,494,933.67	1,494,933.67	0.00	1,494,647.67	1,494,647.67	1,494,647.67	286.00	286.00	0.00	99.98
20 00 062	0.00	702,242.61	702,242.61	0.00	126,508.99	95,469.49	95,469.49	575,733.62	606,773.12	0.00	13.59
<b>TOTAL</b>	<b>40,174,897.40</b>	<b>780,547.41</b>	<b>40,955,444.81</b>	<b>0.00</b>	<b>35,331,567.40</b>	<b>35,201,377.16</b>	<b>35,337,859.42</b>	<b>4,023,877.41</b>	<b>4,754,067.65</b>	<b>263,507.74</b>	<b>88.35</b>

## Anexo 6: Ejecución presupuestaria año 2013

**MINISTERIO DE FINANZAS**  
**Ejecución de Gastos - Reportes - Información Agregada**  
**Ejecucion del Presupuesto (Grupos Dinamicos)**  
 Expresado en Dólares

PAGINA : 1 DE 1  
 FECHA : 07/08/2020  
 HORA : 19:54.28  
 REPORTE : R00804768.rdlc

- UDAF - Proyecto de Inversion -  
 DEL MES DE ENERO AL MES DE DICIEMBRE

EJERCICIO: 2013

DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	% EJEC
<b>510 000 MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>											
20 00 015 DESARROLLO DE DESTINOS Y FACILITACION TURISTICA	0.00	167,345.35	167,345.35	0.00	164,891.66	164,891.65	164,891.65	2,453.69	2,453.70	0.00	98.53
20 00 059 PLAN DE MARKETING TURISTICO DEL ECUADOR 2010 2014	16,926,715.85	2,604,050.08	19,530,765.93	0.00	18,114,137.34	17,042,702.14	16,816,557.26	1,416,628.59	2,488,063.79	226,144.88	87.26
20 00 060 PLANDETUR	23,248,181.55	-13,484,678.12	9,763,503.43	0.00	8,674,981.53	7,677,555.61	7,626,966.12	1,088,521.90	2,085,947.82	50,589.49	78.64
20 00 061 PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTION PUBLICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20 00 062 SERVICIO CIVIL CIUDADANO	0.00	1,123,357.90	1,123,357.90	0.00	1,110,128.73	951,465.55	951,465.55	13,229.17	171,892.35	0.00	84.70
20 00 063 IMPLEMENTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEÑALIZACION TURISTICA	0.00	7,537,154.68	7,537,154.68	0.00	0.00	0.00	0.00	7,537,154.68	7,537,154.68	0.00	0.00
<b>TOTAL 510 000 MINISTERIO DE TURISMO - MINISTERIO DE TURISMO</b>	<b>40,174,897.40</b>	<b>-2,052,770.11</b>	<b>38,122,127.29</b>	<b>0.00</b>	<b>28,064,139.26</b>	<b>25,836,614.95</b>	<b>25,559,880.58</b>	<b>10,057,988.03</b>	<b>12,285,512.34</b>	<b>276,734.37</b>	<b>67.77</b>