

**FLACSO ECUADOR  
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL  
Convocatoria 2000-2002**

*Descentralización del turismo en Ecuador,  
el caso de los municipios de Ibarra y Manta*

**Realizada por:**  
Gabriela Maldonado Pérez

**Asesor de tesis:**  
Juan Bernardo León

**Lectores:**  
Santiago Ortiz  
Juan Pablo Chauvin

**Quito, julio del 2008**



## TABLA DE CONTENIDOS

### INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema de estudio.....	6
2. Objetivos generales y específicos.....	6
3. Reseña teórica	
3.1. Descentralización .....	7
3.2. Turismo .....	10
3.3. Desarrollo local.....	12
4. Supuestos teóricos y preguntas centrales.....	14
5. Perspectiva metodológica.....	16

### CAPÍTULO I:

#### EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

1.1. Cronología de la descentralización en el Ecuador.....	18
1.2. Trámite para la transferencia de competencias.....	20
1.3. Estado actual del proceso de descentralización.....	22
1.4. La descentralización del sector turismo.....	26
1.4.1. Marco legal e institucional de la descentralización del turismo....	27
1.4.2. Proceso para la transferencia de competencias en turismo.....	28
1.4.3. Evaluación de los resultados de la descentralización del sector....	31

### CAPÍTULO II: MUNICIPIO DE IBARRA

2.1. Datos informativos del cantón Ibarra.....	34
2.2. Caracterización socioeconómica.....	35
2.2.1. Indicadores demográficos.....	35
2.2.2. Indicadores socioeconómicos.....	36
2.3. Gestión municipal del turismo.....	38
2.3.1. Estructura municipal.....	39
2.3.2. Plan Estratégico del IMI.....	41
2.3.3. Plan de Desarrollo Cantonal.....	44
2.3.4. Plan de Desarrollo Turístico.....	49
2.3.5. Resultados.....	55
2.4. Conclusiones.....	62

### CAPÍTULO III: MUNICIPIO DE MANTA

3.1 Datos informativos del cantón Manta.....	64
3.2 Caracterización socioeconómica.....	64
3.2.1. Indicadores demográficos.....	64
3.2.2. Indicadores socioeconómicos.....	66
3.3 Gestión municipal del turismo.....	68
3.3.1 Estructura municipal.....	69
3.3.2 Plan Estratégico del IMM.....	71
3.3.3 Plan Estratégico para el Desarrollo del Turismo Cantonal....	73
3.3.4 Plan Operativo.....	79
3.3.5 Resultados.....	82
3.4 Conclusiones.....	90

## **CAPÍTULO IV: LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO LOCAL**

### **4.1. ¿Ha favorecido la descentralización del turismo a la gestión municipal**

**y al desarrollo local?.....92**

**4.1.1. Repercusiones de la descentralización del turismo  
en la gestión institucional.....92**

**4.2. Condiciones para un desarrollo local turístico.....100**

**4.2.1. Posesión de facilidades para la actividad turística.....101**

**4.2.2. Posesión de recursos turísticos e identificación de  
atractivos..... 101**

**4.2.3. Estructuración de un producto turístico..... 101**

**4.2.4. Organización municipal..... 102**

**4.2.5. Planificación municipal.....104**

**4.2.6. Funciones de las Unidades de Turismo Municipal.....106**

**4.2.7. Funciones del Ministerio de Turismo..... 111**

**4.2.8. La educación superior..... 114**

**4.2.9. La empresa privada..... 115**

**CONCLUSIÓN..... 116**

**BIBLIOGRAFÍA..... 119**

## **Resumen**

Es cada vez más frecuente que se identifique al turismo como uno de los sectores con mayor potencial para el desarrollo. En el Ecuador esta percepción no es diferente y esto se evidencia en el número de municipios que firmaron el Convenio de Transferencia de Competencias de Turismo en el año 2001. Pasados seis años del inicio del proceso es inevitable el planteamiento de la pregunta ¿Ha cumplido la descentralización del turismo con las expectativas generadas por el proceso? Esta interrogante trata de contestarse a través de dos estudios de caso, los municipios descentralizados de Manta e Ibarra, los cuales se seleccionaron por su relativo éxito en algunas de las evaluaciones preliminares del proceso. En ese sentido, se analizan tanto ciertos indicadores de condiciones de vida del cantón respectivo, así como la gestión administrativa y financiera del municipio en sí. Asimismo, al ser la descentralización del turismo un proceso con responsabilidades compartidas también cabe analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas con los municipios por parte del Ministerio de Turismo. De todo esto se concluye que, en las reglas de juego y el entorno político y económico actual, la descentralización del turismo aún no ha contribuido a fortalecer la capacidad de gestión municipal y, por ende, su impacto en el desarrollo local es todavía discutible. Finalmente, a modo de recomendación, se delinean algunos parámetros de índole administrativa tendientes a orientar en términos generales la gestión de los actores del proceso de descentralización del turismo.

# INTRODUCCIÓN

## 1. Presentación del tema de estudio

Desde el año 2000 el Ecuador ha llevado a cabo un proceso de descentralización de varios sectores dentro del cual al menos 60 municipios han firmado específicamente el Convenio de Transferencia de Competencias en Turismo.

Este hecho responde a la idea ampliamente difundida de que el turismo es una de las estrategias de desarrollo local más eficiente y rápida. En el contexto global, es frecuente que tanto los gobiernos locales como las comunidades se decidan por la actividad turística como fuente generadora de ingresos y empleos. Y es justamente este supuesto el que motivó la descentralización de este sector en el Ecuador.

Ahora bien, habiéndose cumplido más de seis años de la transferencia de competencias en turismo hacia los municipios que lo solicitaron, cabe preguntarse sobre la consecución del objetivo de este proceso en términos de gestión municipal del desarrollo turístico local.

En ese sentido, este estudio se propone en un primer momento, revisar el proceso de descentralización general y específico en turismo en función de los estudios realizados hasta la fecha. En segunda instancia se realizará un diagnóstico de la gestión de dos municipios descentralizados. Y finalmente, a modo de propuesta, se delinearán los recursos y las condiciones político administrativas que debe reunir una municipalidad para un óptimo desarrollo turístico local.

## 2. Objetivos generales y específicos

### **Objetivo General:**

Evaluar el impacto de la descentralización en la gestión municipal del desarrollo turístico local en los municipios descentralizados del Ecuador tomando como casos de estudio a los municipios de Ibarra y Manta.

### **Objetivos específicos:**

- Analizar los resultados de la descentralización en general y específicamente del sector turismo a la fecha.
- Realizar un diagnóstico de la planificación y su implementación en los municipios de Ibarra y Manta.
- Analizar los informes de ingresos y gastos de las unidades municipales encargadas del turismo
- Sistematizar los requerimientos legales, económicos, políticos y sociales que condicionan el éxito de una gestión municipal descentralizada del turismo y orientada al desarrollo local.

### **3. Reseña teórica**

El desarrollo de este estudio requiere del tratamiento de tres ejes temáticos: descentralización, turismo y desarrollo local.

#### *3.1. Descentralización*

La reflexión y la práctica en torno al tema del desarrollo ha priorizado a la descentralización como uno de los puntos clave de discusión. Sin embargo por mucho tiempo se la concibió más próxima a un proceso de desconcentración al asumir a la descentralización como un instrumento para facilitar y mejorar la gestión a nivel local de las instituciones públicas sectoriales tales como los ministerios. En un sentido amplio, la descentralización no es más que un proceso centrífugo en el cual el centro abandona una parte de sus funciones y se las otorga a una periferia. Esta transferencia de poderes y responsabilidades a instancias de gestión territorial conlleva una dimensión espacial subsidiaria de la geopolítica (Brunet et al., 1992:132). En ese sentido, los cambios políticos y económicos mundiales del calibre del ajuste estructural y la globalización han potenciado el resurgimiento de la descentralización como política de Estado (Lindemann, 2006:8).

Justamente en el marco de la globalización, Boisier reconoce en este proceso una *megatendencia* mundial alimentada por la aceleración de los avances científicos y

técnicos y su rápida difusión, por las tendencias privatizadoras de los servicios públicos, la reforma estructural del Estado y por el fortalecimiento de las demandas de autonomía (Carrrión, 2003:35).

En teoría, la descentralización persigue la distribución territorial equitativa del poder concentrado en el centro. Esto conlleva una mayor cobertura de los espacios de representación y, por ende, una mayor garantía de gobernabilidad; una modernización de la administración y una reducción de la burocracia; una asignación de recursos más eficiente; una participación ciudadana más comprometida y ordenada y la construcción de nuevos modelos de desarrollo (Donoso y Granja, 1999:27).

Asimismo se identifica a la descentralización como parte del proceso de Modernización del Estado<sup>1</sup> aunque ésta tiene un mayor alcance y complejidad.

Por otro lado, algunos autores como Coraggio cuestionan la ambigüedad del concepto la cual podría tener repercusiones en su aplicación (Coraggio, 2004:40). Es así que discute la validez del término para significar procesos de reorganización institucional e objetivos políticos disímiles e inclusive opuestos. De igual manera razona sobre la pertinencia de los supuestos clave de la descentralización tales como la participación y la autogestión los cuales conducirían a una suerte de autarquía local restándole responsabilidad al Estado en la resolución de problemas y en la generación de recursos. Por otro lado, Coraggio reconoce en esta *participación abstracta* un proceso de fragmentación de la movilización y organización popular disolviendo acciones colectivas de carácter nacional a la vez que cuestiona la capacidad de algunos municipios para emprender este tipo de proceso en el contexto de la globalización (Coraggio, 2004:49).

Otros debates han surgido en torno al tema de la descentralización con relación al nivel territorial objeto de ella. Es así que mientras algunos identifican a la municipalidad

---

<sup>1</sup> “Proceso que se ha vivido en América Latina a partir de la mitad de los años ochenta y que tiene como eje un cambio en el rol y la forma de operar por parte del Estado. Destacan entre estos procesos: a) las privatizaciones (ventas o concesión de las empresas estatales al sector privado bajo diferentes modalidades); b) la reorganización del sector público con nuevas funciones para los gobiernos seccionales y la administración central; c) las políticas de lucha contra la pobreza”. Guía de términos económicos, Proyectos Latinoamericano para medios de comunicación, Friedich Ebert Stiftung, Quito, 1997:48. (Ojeda, 2004)

como el gobierno seccional que históricamente ha sido reconocido por la comunidad otros analizan la pertinencia de un nivel intermedio que rompa con la polaridad local-nacional y la atomización territorial (Carrión, 2003:39).

Ahora es igualmente importante reflexionar sobre el carácter integrador que un proceso de descentralización bien llevado puede tener a nivel nacional. Si los distintos niveles político administrativos son fuertes, el Estado también lo será, más aún si cumple con su función de establecer las políticas y estrategias globales que direccionen las iniciativas locales o regionales hacia un proyecto de país. En este sentido la descentralización no persigue el desmantelamiento del centro sino su fortalecimiento (Donoso y Granja, 1999:29).

En ese sentido, algunos autores identifican varios efectos positivos de un proceso de descentralización bien llevado. Es así que desde una dimensión política se asegura que conduce a una mayor democratización, participación social y modernización. Desde una perspectiva económica, la descentralización conllevaría a una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos y en la satisfacción de las diversas demandas territoriales. Asimismo, se le atribuye un papel clave en el desarrollo local y la competitividad por ser más versátil que el centralismo en el contexto global actual (Silva, 2002:4).

En el caso ecuatoriano la Constitución Política, en el Artículo 226, establece un marco jurídico favorable a la descentralización el cual se concreta en la Ley de Descentralización y Participación Social y se reglamenta en el Decreto Ejecutivo 1581. Es así que, de acuerdo al Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, se la define de la siguiente manera:

“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”

Este proceso, oficializado desde el año 1998, se concentró principalmente en el fortalecimiento de la institucionalidad municipal en lo concerniente, en una primera instancia, a la gestión ambiental, a la salud y a la educación. Es a partir del año 2001

que se considera la transferencia de competencias en turismo lo cual se concretó por medio de la firma de convenios entre los gobiernos locales y el Ministerio del ramo.

En el marco conceptual del turismo sostenible, el Ministerio de Turismo define a la descentralización como “una herramienta para consolidar el desarrollo al transferir funciones, recursos y competencias del gobierno central a las autoridades locales (Ministerio de Turismo, 2002:4).

El objetivo de la política de descentralización del turismo plantea:

“Mejorar la capacidad institucional y técnica de los municipios para que asuman el compromiso de dinamizadores de la actividad turística local, ejerciendo un claro liderazgo en el ejercicio de su gestión” (Bastidas, 2001:10).

En este contexto, el Ministerio ha trabajado en cuatro ejes de acción para afirmar el proceso de descentralización del turismo. El primer eje es la estructuración del Plan de Competitividad Turística en el año 1999. Este instrumento se construyó a base de la concertación entre actores y sectores relacionados con la actividad. El Acuerdo Nacional de Voluntades, firmado un año después, constituye el segundo eje y es básicamente una carta de compromisos y acciones para el seguimiento y ejecución del Plan de manera concertada. En el 2001, se trabajó en el tercer eje, las Políticas de Estado para el desarrollo de la actividad turística con lo cual se constituyó al turismo como alternativa primordial para el desarrollo. Finalmente, a partir de ese mismo año, se ha concretado la suscripción del Convenio de Transferencia de Competencias del Turismo con diferentes gobiernos municipales y provinciales (Ministerio de Turismo, 2002:8).

En este contexto cabe abordar el tema del desarrollo local como la meta de la descentralización y del turismo como alternativa para alcanzarlo.

### *3.2 Turismo*

Los cambios sociales, económicos y políticos surgidos en la Revolución industrial en el siglo XIX y la profundización y difusión del proceso de globalización durante los siglos XX y XXI están en el origen del crecimiento del turismo como actividad económica de primordial importancia para las economías nacionales y locales. Los medios de comunicación masivos, los cambios de concepción en el manejo del tiempo libre y la

diversidad de formas de financiamiento han favorecido el incremento del turismo interno y externo a nivel mundial (Mesplier y Bloc-Duraffour, 2000:I). Estos factores clave del desarrollo del turismo se completan con la denominada conquista del espacio, que alude a la reducción de las distancias y la superación de las fronteras, y la evolución de las vacaciones y los viajes turísticos en necesidades básicas (Vera et al., 1997:I).

Desde una perspectiva geográfica, el ejercicio del turismo o su “generalización”, contribuye a la globalización del territorio y a la “turistificación” social y espacial. Este fenómeno se da al evolucionar la percepción del turismo desde los conocidos destinos de sol y playa a los destinos geográficamente específicos los cuales ofrecen experiencias alternativas y desconocidas al consumidor. De ahí que cualquier espacio, debido a su especificidad, tenga potencial turístico, generando de esta manera la aparición de diversos tipos de turismo (ecoturismo, agroturismo, turismo cultural, de aventura, etc.) superando la localización o parcelación turística tradicional. A esto es necesario añadir los cambios en los patrones de consumo actuales que favorecen los bienes volátiles más que los productos manufacturados de ahí el importante crecimiento de la actividad turística la cual ha pasado de ser marginal a estructural en un tiempo relativamente corto (Vera et al., 1997:I).

Por otro lado, el progresivo deterioro de la naturaleza ha generado la preocupación global por el adecuado manejo de los recursos naturales y la sostenibilidad, lo cual se manifiesta institucionalmente a partir del año 1987 con el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado *Nuestro Futuro Común*<sup>2</sup> y más tarde, en 1992, en la Cumbre de la Tierra o Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En este contexto, ha adquirido vital importancia la búsqueda de alternativas productivas sostenibles a largo plazo entre las cuales se destaca actualmente el turismo. El Ecuador no está aislado de este proceso en el cual tiene expectativas de posicionarse como uno de los cinco principales destinos de América en lo que se refiere a turismo alternativo y sostenible el cual comprende al ecoturismo, al turismo comunitario, al turismo de

---

<sup>2</sup> Entre los aportes más relevantes de esta Comisión se acuñó el concepto de "desarrollo sostenible", al que se define como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

aventura y al turismo científico. Esta especialización se sustenta en las ventajas comparativas de un país megadiverso ecológica y culturalmente como es el Ecuador. Adicionalmente, este entorno ha favorecido el incremento de la demanda turística nacional e internacional y, adicionalmente, de la oferta de servicios, aunque el país sigue adoleciendo de falta de competitividad turística de acuerdo a los indicadores del Foro Económico Mundial (Marcano, 2007).

La Organización Mundial del Turismo (OMT) reconoce como consecuencias positivas de esta actividad la multiplicación del empleo y de las pequeñas y medianas empresas, el aumento de los ingresos a nivel local y nacional, la mejora de la infraestructura vial y de servicios básicos, la utilización de técnicas de información y comunicación, la valoración de la cultura y el medio ambiente, en suma el desarrollo sostenible de la comunidad receptora.

Sin embargo, la experiencia ecuatoriana en esta materia ha presentado diferentes matices que oscilan entre el éxito relativo de las empresas operadoras y el fracaso para las comunidades oferentes como lo plantea la dirigente indígena, Blanca Chancoso, en la Política de Turismo de la CONAIE (OIT, 2001). Esto se evidencia en el apoyo proporcionado por el Estado a la empresa privada del turismo en detrimento de las iniciativas comunitarias locales, las cuales no cuentan aún con una política clara que las enmarque y motive. Es así que gran parte de los proyectos turísticos locales han constituido iniciativas aisladas que no siempre han reportado una ganancia para la comunidad ni se han reflejado en una redistribución del ingreso ni un mejoramiento de la calidad de vida. A esto se suma la incapacidad administrativa, económica y política de gran parte de las localidades para asumir un proyecto de esta índole.

Una práctica sostenible del turismo debería diversificar la economía local, generar empleos y programas de capacitación para la comunidad, garantizar una distribución justa de costos y beneficios, reflejarse en el mejoramiento de los servicios básicos, la salud y la educación, propender a adecuado manejo de los recursos naturales y culturales y, finalmente, al fortalecimiento de las identidades locales y nacionales.

Bajo este supuesto el Ecuador inició oficialmente el proceso de descentralización del turismo en el año 2001 en miras a favorecer el desarrollo local de los municipios y

consejos provinciales que firmasen los respectivos convenios de transferencia de competencias.

### 3.3. Desarrollo local

“El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano *paraíso perdido* de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza *asintótica* al eje de su propia realización.” (Boisier, 1999: 12)

El término desarrollo ha sido objeto de innumerables discusiones y ajustes a lo largo de los últimos dos siglos. En la actualidad está claro que *crecimiento* no significa *desarrollo*. La estabilidad macroeconómica no necesariamente implica una redistribución del ingreso ni una disminución de la pobreza. En este contexto han surgido diferentes propuestas que integran la dimensión humana y social (antes ignoradas por la economía) destacándose el desarrollo local entre ellas.

Di Pietro Paolo, siguiendo a Arocena, identifica tres factores en el origen de los procesos de desarrollo local: la globalización, la inadecuación de los modelos tradicionales de desarrollo y la reforma del Estado y la descentralización (Di Pietro Paolo, 2003:20).

Por otro lado, Boisier reconoce el origen del desarrollo local en una lógica de regulación horizontal de la dialéctica centro/periferia, en la crisis macroeconómica y el ajuste estructural y en la globalización y la dialéctica global/local (Boisier, 1999:14). Los dos autores ven a la globalización como propulsora parcial del desarrollo local. De esto se sigue que lo local sería impensable sin una mirada externa ya que sólo puede existir dentro de un nivel de orden mayor.

Pero ¿Cómo definir al desarrollo local? A decir de Guimaraes (Boisier, 1999:14) se trata de una *práctica sin teoría* de ahí la dificultad de conceptualizarlo *a posteriori*. Sin embargo, Vásquez Baquero (Citado por Boisier) propone la siguiente definición:

“ Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales

usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Boisier, 1999:17).

De cualquier manera, la conceptualización de desarrollo local se construye en torno a las siguientes características que se le atribuyen: humano, territorial, multidimensional, integrado, sistémico, sustentable, institucionalizado, participativo, planificado, identitario e innovador (Di Pietro Paolo, 2003:22).

Ahora bien, ¿Qué es lo local? Si se piensa a nivel de país una provincia puede ser considerada como local, al igual que una parroquia a nivel provincial. Etimológicamente “local” viene del latín *locus* y del griego *lokhos* referentes al “lugar donde se asienta”. De ahí se sigue que lo local implica una cierta apropiación del espacio, no sólo por medio de su habitación y de su toponimia, sino también a través del uso y las funciones otorgadas a éste, lo cual otorga un valor característico a lo local, una identidad, que no es percibida de igual manera por los propios o los ajenos (Brunet et al. 1992:274).

En ese sentido Arocena (Citado por Di Pietro Paolo) propone la siguiente definición:

“Un territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.” (Di Pietro Paolo, 2003:24)

Coraggio cuestiona que la identidad de base territorial sea verdaderamente decisiva como para definir lo local en función de ella, ya que ignora otras formas de identidad cuya base es de orden social más que cultural como los movimientos obreros, ambientalistas o de género (Coraggio, 2004:56).

No obstante, es en el marco del desarrollo local que se han iniciado procesos de cambio verdaderamente innovadores en relación a la participación social, construcción de

metodologías de planificación y seguimiento, reformulación de las estructuras de poder, aplicación de iniciativas concertadas de ordenamiento territorial y democratización de la gestión gubernamental. Acompañado de un proceso de descentralización, el desarrollo local tiene el potencial suficiente para articular los territorios tanto nacional como internacionalmente en beneficio de la comunidad local.

En el Ecuador se refleja la falta de una propuesta nacional que provea un marco legal y financiero para el potenciamiento de las experiencias exitosas de desarrollo local. Asimismo se ha evidenciado la capacidad limitada de los gobiernos locales para asumir las responsabilidades y competencias transferidas lo que se manifiesta en una reducida capacidad de autogestión y autofinanciamiento provocando una dependencia importante de las asignaciones de recursos por parte del Gobierno central. De igual forma se evidencia una debilidad manifiesta en lo concerniente al control social de la gestión de los gobiernos locales ya sean éstos municipios o consejos provinciales.

Finalmente, la falta de coordinación de las acciones de los gobiernos locales con las del Gobierno central ha generado problemas del orden de la sobreposición y duplicación de esfuerzos en el mejor de los casos y de contraposición de acciones en el escenario más negativo.

Ya en el campo del desarrollo turístico local es importante abordar el tema de la autodeterminación y la participación social ya que el turismo sostenible puede priorizar la conservación de los recursos naturales y culturales por sobre el ingreso en el corto plazo. Es por esto que desde el gobierno local se deben impulsar procesos de concertación entre actores primarios y secundarios<sup>3</sup> para la consecución de acuerdos de voluntades. Si bien muchas comunidades desean beneficiarse del turismo como actividad productiva son pocas las que están al tanto de los efectos del turismo tales como los impactos sociales y culturales en la población local. Por lo tanto, los gestores locales deben difundir información pertinente y realista, estimular la participación comunitaria desde los inicios del proceso de planificación con el fin de propiciar

---

<sup>3</sup> Los actores primarios son todos aquellos que mantienen contacto directo con el turista (hoteles, restaurantes, agencias de viaje, transporte). Como actores secundarios se reconoce a quienes proveen insumos o servicios básicos a los anteriores para atender a los consumidores.

expectativas más realistas y plantear objetivos alcanzables en el corto, mediano y largo plazo.

#### **4. Supuestos teóricos y preguntas centrales**

En principio, la descentralización del sector turismo persigue el fortalecimiento de la capacidad de gestión turística municipal, de acuerdo a lo planteado por el Ministerio del ramo. Pero ¿en qué medida ha contribuido este proceso a desarrollar la capacidad institucional y técnica de los municipios descentralizados?

Todo proceso de descentralización entraña procesos locales de participación social. En el caso del turismo, esta participación se complejiza al requerir de alianzas con diversos actores primarios y secundarios y con sectores claves tanto internos como externos a la localidad. En ese sentido ¿han conseguido los municipios establecer redes o instancias eficientes para la participación de los actores del turismo como lo requiere el proceso?

Si bien un proceso de descentralización implica una mayor capacidad de gestión a nivel local y una relativa independencia institucional y financiera con respecto al gobierno central es necesario que todo se enmarque dentro de políticas de turismo lo suficientemente sólidas y articuladas con acuerdos y convenios del sector público con el sector privado ¿Cuán eficiente ha sido la gestión del Ministerio de Turismo con relación al proceso de descentralización en turismo?

#### **5. Perspectiva metodológica**

La pregunta central que esta investigación se propone responder es ¿ha contribuido la descentralización al fortalecimiento de la gestión municipal del turismo y por tanto al desarrollo local de esta actividad en el Ecuador? Para abordar esta discusión es indispensable acogerse a los debates y argumentaciones que conllevan el desarrollo local y la descentralización. Es a la luz de estas propuestas teóricas y conceptuales que se puede analizar el caso particular de los municipios descentralizados de Ibarra y Manta.

¿Cómo progresa la reflexión en este caso? En una primera instancia se revisa el avance de la descentralización en el Ecuador ya que desde este entorno histórico y legal se

posibilita el análisis de los resultados del proceso en mención. Esta primera parte requiere de la sistematización de diferentes informes y estudios realizados por organismos oficiales sobre la marcha de la descentralización. Una evaluación total del proceso por parte de la autora sería demasiado compleja además de ser objeto de otro estudio.

Los marcos teórico, conceptual y referencial que inician esta investigación permiten abordar con mayor solvencia los dos estudios de caso dados por los municipios descentralizados de Ibarra y Manta los cuales forman parte de dos de los grupos focales definidos por el CONAM. El universo de estudio debió restringirse a estos dos casos a causa de la cantidad de información que el análisis contempla. Es así que para cada caso se procedió a analizar la capacidad de gestión de los municipios por medio de las propuestas de los diferentes niveles de planificación y su coherencia interna, además de sus ingresos y gastos y las posibilidades de inversión.

A esto le precede un estudio de indicadores socioeconómicos que otorgan una perspectiva general del grado de desarrollo de cada cantón y su única función es la de contextualizar los dos casos de estudio. Este análisis se realiza a partir de la revisión de los indicadores surgidos de los anuarios de las estadísticas vitales, de las proyecciones del SIISE y sobretodo de los datos del Censo de Población y Vivienda del 2001.

A partir de los dos estudios de caso se intenta responder a la interrogante central de esta investigación evaluando los resultados de la gestión del Ministerio de Turismo y de los municipios descentralizados.

Finalmente, como aporte, cabe reflexionar sobre las condiciones *sine qua non* para un desarrollo local del turismo en el contexto de un proceso de descentralización. Esta propuesta, integra elementos de desarrollo organizacional, de fundamentos del turismo y del entorno nacional y local en el cual se desenvuelve la actividad turística con el fin de desprender los requerimientos en recursos naturales, culturales, legales, políticos, institucionales, administrativos, infraestructurales y económicos necesarios para una práctica saludable de la actividad turística local.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR**

Como ya se trató anteriormente la descentralización constituye un proceso complejo no sólo en términos político administrativos sino también en cuanto a la territorialidad. Entendida como la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, la descentralización tiene el propósito fundamental de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una localidad por medio de la promoción del desarrollo económico, la participación social y el fortalecimiento de la gobernabilidad. En ese sentido, hablar de desarrollo local en el Ecuador, sin abordar inicialmente el tema de la descentralización carece de sentido.

En el Ecuador, este proceso es relativamente reciente, aunque es posible encontrar indicios de una predisposición a la descentralización tres décadas atrás. Sin embargo ya se evidencian algunos resultados del proceso los cuales deberían ir en consonancia con el propósito antes expuesto. Es así que este capítulo presenta de manera sucinta una revisión histórica del proceso de descentralización en el Ecuador, los requerimientos para la transferencia de competencias, el estado actual de proceso general y en particular del sector turismo.

### **1.1. Cronología de la descentralización en el Ecuador**

Al ser la descentralización un tema político administrativo la revisión del ámbito legal e institucional a este respecto nos permitirá estudiar la evolución histórica del proceso. Si bien el entorno socioeconómico es de igual importancia se ha decidido prescindir de la revisión exhaustiva del mismo por no ser el objeto de este estudio.

Aunque la descentralización como tal inició formalmente en el año de 1997, en el Ecuador ha existido una predisposición para este proceso desde finales de la década de los sesenta. Esto se evidencia en la promulgación, en ese período, de las Leyes de Régimen Provincial y Municipal y, más tarde, de las Leyes de Desarrollo Seccional y de Modernización del Estado con su respectivo Reglamento a inicios de los años noventa.

Sobre esta base, en el año de 1997 se estableció la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, la cual reguló la transferencia de recursos sin obligación de transferir las competencias, y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social que constituyó el pilar del proceso que nos concierne.

En el año de 1998 entró en vigencia la Constitución Política de la República del Ecuador, reformada por un conjunto de asambleístas elegidos por votación universal. Este documento, incluye el tema de la Descentralización en el Título XI denominado “De la organización territorial y descentralización”. Asimismo, en sus disposiciones transitorias trigésimo segunda a trigésimo quinta, estipula las acciones pertinentes para la continuidad del proceso de descentralización.

Al año siguiente, en medio de un ambiente de debate sobre la descentralización y las autonomías, se da inicio a la desconcentración de la administración financiera y de recursos humanos y se crea la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, la cual sería derogada por Decreto Ejecutivo un año más tarde luego de presentar la propuesta denominada “Nuevo Modelo de Gestión”.

En el 2000 se promulgan la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales la cual fue reformada en el 2005.

Pero es a partir del año 2001 que la descentralización entra realmente en marcha con la firma del Convenio de Promoción de Transferencias de Competencias por parte de la Presidencia de la República, los Ministerios de Ambiente, Obras Públicas, Turismo y Agricultura y Ganadería y 22 prefecturas provinciales. Esto fue complementado, en el período 2001- 2003, por la promulgación de la Ley de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y su respectivo reglamento, así como por el Reglamento General a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales. Asimismo en el año 2001, por Decreto Ejecutivo, inicia la descentralización y desconcentración del Gobierno Central por medio del Plan Nacional

de Descentralización el cual entra en vigencia en al año 2004 y, en este mismo período, se crea la Comisión Nacional de Competencias.

El año 2003 trajo consigo la creación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, cuya antecesora, la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales fue derogada tres años antes.

Finalmente, en el año 2005 se reforma la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

## 1.2. Trámite para la transferencia de competencias

El proceso para la transferencia de competencias en cualquier sector consta de los siguientes pasos:

Paso	Acción	Observaciones	
<b>DEMANDA</b>			
<b>1</b>	Solicitud de transferencia de competencias suscrita por el Alcalde o Prefecto, dirigida al Ministro del ramo, mencionando los Art. 225 y 226 de la Constitución, acompañada de: - Copia certificada de la Declaración del Concejo Municipal de la Capacidad para asumir las competencias con la certificación de la disponibilidad de condiciones operativas (acta de la sesión debidamente certificada) - Propuesta de Convenio - Atención a la Solicitud de Transferencia (90 días)	Si la solicitud no es atendida y transcurren los 90 días sin respuesta entonces	
<b>NEGOCIACIÓN</b>		<b>NOTIFICACIÓN</b>	
<b>2</b>	Comisión de Negociación del Ministerio (Designación por oficio)	<b>2</b>	El municipio o Consejo Provincial, envía oficio al Ministerio comunicando que el Convenio enviado ha entrado en vigencia en los términos constantes y que ya no es sujeto de modificación
<b>3</b>	Comisión de Negociación del Municipio (Designación por oficio)		
	Protocolo de reuniones de las Comisiones (1, 2, 3...)		
<b>4</b>	Define competencias y recursos financieros, humanos y tecnológicos que se transfieren (en 30 días)		
<b>5</b>	Convenio acordado indicando competencias y definiendo recursos	<b>3</b>	El municipio o Consejo Provincial solicita la

6	Acuerdo Ministerial indicando las competencias, atribuciones y recursos que el Ministerio entrega		definición de los recursos y partidas presupuestarias que corresponden a la competencia solicitada	
7	Concejo Municipal ratifica la capacidad para asumir exactamente las competencias acordadas	4	Las entidades conforman comisión y definen recursos	Si transcurren 30 días y tampoco se establece la comisión para definir recursos
	<b>SUSCRIPCIÓN</b>		<b>SUSCRIPCIÓN</b>	
8	Suscripción del Convenio de Transferencia de Competencias		Suscripción del convenio del Transferencia como fue solicitado y con los recursos que se definieron en el paso No 4	<b>Vigencia por el Ministerio de la Ley (30+90)</b>
	Con documentos habilitantes, nombramientos, acuerdos ministeriales y resolución municipal			Solicitud al Ministerio de Economía, para que ejecute la transferencia de los recursos que corresponden a las competencias, funciones y atribuciones que asumirá
9	Suscripción de adendas para perfeccionar el convenio de ser necesario			
	<b>TRASPASO</b>			Solicitud al Procurador General del Estado (adjuntando todo el expediente) para que revise el proceso y operación del silencio administrativo
10	Solicitud al Ministerio de Finanzas para el traspaso de Partidas correspondientes y que constan en el Convenio			Solicitud a la Comisión Nacional de Descentralización (adjuntando todo el expediente) para que revise el proceso y operación del silencio administrativo
11	Actas de entrega de recursos materiales con Inventarios			
12	Traspaso de recursos humanos			
13	Traspaso de recursos tecnológicos			
<b>EJECUCIÓN DE LA COMPETENCIA</b>				
<b>Acciones en caso de incumplimiento del Gobierno Central:</b>				
a) Acudir a la Comisión de Descentralización en calidad de Queja b) Pedir al Procurador de la Descentralización solicitando dictamen vinculante c) Al Congreso Nacional (Comisión de Descentralización) solicitando enjuiciamiento político por no cumplir la Ley				

Fuente: CONAM

Adicionalmente, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) brinda asistencia técnica y realiza un acompañamiento ex ante y ex post a la firma del Convenio de Transferencia de Competencias.

### 1.3. Estado actual del proceso de descentralización

La Ley de Descentralización del Estado y Participación Ciudadana compromete “la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”<sup>4</sup>. En ese sentido, se han definido los sectores susceptibles de ser descentralizados como se muestra en el cuadro siguiente:

#### Competencias transferidas por sectores

SECTORES	COMPETENCIAS
▲ Aeropuertos	
▲ Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanidad agropecuaria</li> <li>- Organizaciones agroproductivas</li> <li>- Información sectorial</li> <li>- Cooperación internacional</li> <li>- Capacitación y transferencia de tecnología</li> <li>- Seguridad alimentaria</li> <li>- Planeamiento de la seguridad agropecuaria</li> <li>- Financiamiento productivo</li> <li>- Regulación y control de insumos</li> <li>- Comercialización interna</li> <li>- Planificación sectorial</li> <li>- Innovación tecnológica</li> </ul>
▲ Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres</li> <li>- Calidad ambiental</li> </ul>
▲ Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa civil y prevención</li> <li>- Auxilio en desastres naturales y defensa contra incendios</li> </ul>

<sup>4</sup> Artículo 3 de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, R.O. No. 169 del 8 de octubre de 1997.

	- Discapacidades - Gerontología - Niñez y adolescencia - Rehabilitación social de menores
▲ Educación	
▲ Salud	
▲ Tránsito	- Tránsito y Transporte
▲ Turismo	No se trata de competencias sino de atribuciones
▲ Vialidad	
▲ Vivienda	- Administración de catastros rurales

Fuente: CONAM

Los gobiernos seccionales que han firmado los Convenios de Transferencia de Competencias son los municipios y los consejos provinciales. A continuación se presenta los municipios que han solicitado la Transferencia de Competencias de los diferentes sectores hasta la fecha, con la particularidad que únicamente los sectores de Ambiente y Turismo han concretado la firma y la ejecución del convenio<sup>5</sup>.

### SECTOR AGRICULTURA

PROVINCIA	CANTON
PICHINCHA	Cayambe
LOS RIOS	Mocache Pueblo Viejo Baba
PASTAZA	Santa Clara Mera
TUNGURAHUA	Quero Patate San Pedro de Pelileo Santiago de Píllaro

Fuente: AME

### SECTOR AMBIENTE

PROVINCIA	CANTÓN
TUNGURAHUA	Ambato Baños De Agua Santa Cevallos Patate Quero San Pedro De Pelileo

<sup>5</sup> La tabla que incluye a los municipios descentralizados en turismo consta en la siguiente sección la cual de refiere específicamente a esa temática.

	Santiago De Pillaro Tisaleo Mocha
LOS RÍOS	Vinces
GUAYAS	Guayaquil
PASTAZA	Mera Arajuno
MANABÍ	Montecristi Bolivar Jama Olmedo Flavio Alfaro Jipijapa Jaramijo Pajan Chone Pedernales Pichincha Portoviejo Puerto Lopez Rocafuerte Santa Ana San Vicente Sucre Tosagua 24 De Mayo
EL ORO	Pasaje Chilla Atahualpa Piñas Las Lajas Marcabeli Santa Rosa
LOJA	Puyango Calvas Celica Espindola Loja Paltas Pindal Quilanga Sozoranga Saraguro
ZAMORA CHINCHIPE	Yacuambi Tantzaza Chinchipe Centinela Del Condor El Panguí

	Nangaritza Palanda Zamora
--	---------------------------------

Fuente: AME

### SECTOR SALUD

PROVINCIA	CANTÓN
COTOPAXI	Sigchos
BOLIVAR	Caluma
LOS RIOS	Montalvo
GUAYAS	Gnral. Antonio Elizalde
EL ORO	Las Lajas
AZUAY	Chordeleg Cuenca
CHIMBORAZO	Chambo
GALAPAGOS	Santa Cruz
GUAYAS	Gnral. Antonio Elizalde
IMBABURA	Cotacachi Ibarra
LOJA	Loja
PICHINCHA	Santo Domingo

Fuente: AME

De éstos un buen número de los convenios firmados en ambiente y turismo se encuentran activos, es decir, que han sido objeto de la transferencia de recursos humanos, materiales, tecnológicos y, por supuesto, financieros. Ahora bien, no todos los convenios firmados están en operación. Existen convenios suscritos que no han sido ejecutados por diversos motivos como la falta de la documentación requerida, el incumplimiento de los requisitos estipulados por la Ley o el retraso en la transferencia de los recursos financieros.

De una evaluación preliminar del proceso de descentralización realizada por el CONAM en el año 2004 (López, 2004:23-92) se deducen los siguientes obstáculos para el proceso:

- Falta de coincidencia entre las competencias definidas en los convenios y la organización del sector.
- Insuficiente capacidad de autogestión y autofinanciamiento de los gobiernos locales.
- Sobreposición de atribuciones, funciones y demanda de recursos financieros entre los gobiernos seccionales y otros organismos regionales de desarrollo.

- Vacíos de gestión en ciertos municipios que solicitaron competencias específicas.
- Complejización de la estructura institucional y de gestión por la ausencia de una lógica temática y geográfica al seleccionar las competencias a transferirse.
- Falta de transparencia en la determinación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros objeto del convenio.
- Carencia de experiencia y de conocimiento del proceso y su marco legal, así como de personal capacitado para llevar a cabo esta labor.
- Desconocimiento del proceso y oposición por parte de algunos organismos gremiales de los niveles centrales y provinciales.

Sin embargo a pesar de estos tropiezos iniciales, el proceso de descentralización ha empezado a dar frutos sobretudo en los municipios que han desarrollado una capacidad de autogestión adecuada. En ese sentido, la revisión del caso del sector Turismo es de especial interés ya que forma parte de los sectores con mayor número de convenios de transferencia firmados y ejecutados.

#### **1.4. La descentralización del sector turismo**

El sector turismo es aparentemente uno de los sectores más llamativos al hablar de descentralización. Es frecuente que las comunidades locales y sus respectivos gobiernos perciban al turismo como una alternativa rápida de desarrollo económico, lo que podría explicar el alto número de convenios firmados.

Este sector cuenta con un Modelo de Descentralización basado en tres ejes prioritarios (Ministerio de Turismo, 2002:9):

- Posicionar al Ministerio de Turismo como la autoridad nacional del ramo y como facilitador para el desarrollo del sector.
- Fortalecer institucional y técnicamente a los gobiernos seccionales, Consejos Provinciales y Municipios, para la coordinación de los diferentes actores y la conformación de una cadena de valor turístico.
- Implementar las condiciones conceptuales, institucionales, legales y técnicas para una descentralización efectiva y eficiente.

#### **1.4.1. Marco legal e institucional de la descentralización del Turismo**

El Ministerio de Información y Turismo fue creado en el año de 1992, luego de la supresión de la Secretaría Nacional de Comunicación, y dos años más tarde, por Decreto Ejecutivo, se cambia su denominación por la de Ministerio de Turismo. En 1998 se fusiona a la Corporación Ecuatoriana de Turismo con el MINTUR integrando a todo el personal de esta última. Y dos años más tarde se lo fusiona con el Ministerio del Ambiente por un período de tres meses luego del cual se separan las funciones de estos dos ministerios tal como se encuentran en la actualidad.

La existencia de un ministerio del ramo facilitó la formulación del Plan de Competitividad Turística del Ecuador en 1999 y del Modelo de Descentralización en Turismo y de la suscripción del Acuerdo Nacional de Voluntades en el año 2000.

El 2001 trajo consigo la expedición de las Políticas de Estado para el Desarrollo de la Actividad Turística y la suscripción del Convenio de Transferencia de Competencias de Turismo con 36 Municipios solicitantes, el cual también firmarían otros 24 municipios al año siguiente.

Estas acciones fueron complementadas por el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de los Municipios, por la formulación de los Planes de Operación Turística en los 60 municipios descentralizados y la formulación del Plan de Dinamización Turística, el cual constituye una herramienta clave para la implementación de acciones de baja inversión y de alto impacto consensuadas con los actores locales.

En el año 2006 inició la estructuración del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible en el Ecuador para el período 2006-2020, denominado PLANDETUR 2020 el cual fue recientemente lanzado.

#### **1.4.2. Proceso para la transferencia de competencias en Turismo**

El MINTUR realizó una evaluación preliminar de los municipios previa a la firma de los Convenios de Transferencia de Competencias. En este estudio se determinaron cuatro grupos diferenciados de municipios (Ministerio de Turismo,2002:14):

- 1) Los que cuentan con patrimonio, una estructura organizacional, voluntad política, infraestructura y servicios turísticos, conectividad y productos turísticos definidos.
- 2) Los que tienen patrimonio, voluntad política, débil institucionalidad para el turismo, infraestructura limitada, dificultades de conectividad y productos turísticos no definidos.
- 3) Los que constituyen destinos importantes del turismo interno, básicamente los que ofrecen sol y playa, y que además reciben a un alto porcentaje de visitantes extranjeros.
- 4) Y los que, no obstante disponer de voluntad política y hasta patrimonio, carecen de estructuración de productos turísticos, infraestructura y servicios turísticos y tienen serias dificultades de conectividad.

El cuarto grupo no pudo ser tomado en cuenta para las fases primera y segunda de la descentralización ya que se establecieron estrategias de apoyo a los municipios diferenciadas por el grado de necesidad.

Los tres primeros grupos fueron considerados para la firma del Convenio, para lo cual debieron reunir las siguientes condiciones:

- Contar con una Unidad Técnica Municipal (UTM) que gestione el turismo local.
- Designar el personal a cargo de la UTM el cual debe ser debidamente capacitado por el MINTUR.
- Impulsar la conformación del Consejo de Turismo Local integrado por la empresa privada, la comunidad local, las instituciones públicas, las universidades y los actores sociales involucrados en el sector.

- Constituir o fortalecer una Comisión de Turismo dentro del Concejo Cantonal en la cual participen activamente los concejales para la promulgación de una legislación coherente con la competencia y las atribuciones que solicita.

Por su parte el MINTUR apoya a los municipios descentralizados por medio de las siguientes líneas de acción:

- Capacitación
- Asesoramiento técnico
- Sistema de información
- Seguimiento y evaluación

Es importante resaltar que en el sector turismo se transfiere una única competencia<sup>6</sup> que consta de 10 atribuciones:

- Legislación local del turismo
- Actualización del inventario turístico
- Concesión de licencias a operadores turísticos
- Regulación de horarios de los establecimientos turísticos
- Promoción turística del cantón
- Concesión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF)
- Control y vigilancia de la calidad de los servicios turísticos
- Sanción en coordinación con el MINTUR
- Actualización y uso de catastros turísticos
- Protección y supervisión patrimonio cultural, ambiental y turístico

Sólo el convenio firmado por el Municipio de Manta tiene dos atribuciones adicionales: la calificación de proyectos turísticos y la fijación de tasas y tributos locales para el desarrollo turístico.

---

<sup>6</sup> El Ministerio del Turismo en miras a garantizar el éxito del proceso definió que la competencia a descentralizarse sería única y se denominaría “Turismo” asimilando en ese sentido el sector a la competencia de tal suerte que los municipios que firmasen el convenio tuvieran necesariamente que asumir todas las atribuciones definidas para esa competencia, evitando así lo ocurrido en otros sectores en los cuales se posibilitó la selección de las competencias a ser transferidas lo cual dificulta el cumplimiento de las obligaciones de los ministerios respectivos y la consiguiente evaluación del proceso.



### **1.4.3. Evaluación de los resultados de la descentralización del sector**

En el estudio realizado por López para el CONAM en el año 2004 se evaluó la descentralización por sectores entre ellos el turismo. De igual manera, Monsalve por encargo de la AME, realizó una evaluación específica del mismo tema en el año 2006. A continuación se presenta una breve reseña de los resultados de estos dos estudios.

- De manera general, la mayor parte de municipios descentralizados (65%) ejerce con el 60% de las atribuciones transferidas. Estos mismos municipios presentan un mayor nivel de organización y planificación que los municipios que aún no han firmado el convenio. Esto se evidencia en la existencia de planes estratégicos y operativos, a pesar de que, por dificultades presupuestarias, muchos de éstos tengan tasas de cumplimiento y eficiencia muy bajas.

- En algunos casos se produjo un cruce de competencias entre los Ministerios de Turismo y Ambiente especialmente en los espacios declarados como patrimonios naturales los cuales son, a la vez, importantes destinos turísticos. Asimismo, se han presentado conflictos de índole limítrofe en el caso de los destinos turísticos que son compartidos por dos cantones simultáneamente.

- Los recursos financieros transferidos provinieron del cobro de la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF), la cual por medio de una Reforma Tributaria se autorizó sea cobrada por medio de una Ordenanza Municipal para así ingresar directamente a la cuenta de los municipios. Los ingresos por este concepto difieren mucho entre un municipio y otro y en la mayoría de casos resultan insuficientes para cubrir los gastos realizados por la Unidades Técnicas Municipales por lo que alrededor del 19% de municipios descentralizados han debido buscar formas alternativas de financiamiento. Por otro lado, el 23% de los municipios descentralizados no recaudan nada por el cobro de la LUAF. En definitiva los ingresos por este rubro no son representativos frente a las recaudaciones totales realizadas por los gobiernos municipales por concepto de las demás actividades reguladas por el municipio.

- De igual manera, el seguimiento de las actividades de desarrollo turístico se dificulta por la inexistencia de una contabilidad adecuada que dé cuenta de los gastos realizados

por las UTM's este caso es frecuente en el 61% de los municipios. Sin embargo es posible detectar a *grosso modo* que más del 50% de los egresos de la UTM's se destinan al gasto corriente.

- En lo que se refiere a la formación académica especializada en turismo, menos de la mitad de las UTM's cuentan con profesionales de esta área lo que pone en evidencia la falta de capacidad técnica para manejar la competencia turística transferida. A esto se suma que sólo el 47% de los jefes de la UTM's han asistido al menos a la mitad de los cursos de capacitación ofrecidos por el MINTUR. Es común que los funcionarios de las UTM's no tengan los conocimientos suficientes en lo que se refiere al manejo operativo de departamentos turísticos ni a consolidación de presupuestos. Y la situación se agrava por la prácticamente nula inversión en programas de capacitación en gestión de calidad para los funcionarios de las unidades como para los prestadores de servicios.

- De los municipios descentralizados la gran mayoría prefiere invertir en proyectos de conservación y comercialización del patrimonio histórico cultural antes que en proyectos de ecoturismo, a pesar de que éstos son los que cuentan con mayores posibilidades de financiamiento por parte del MINTUR junto con los proyectos de turismo comunitario.

- En cuanto a regiones, se puede afirmar que los municipios de la región sierra son más eficientes en lo concerniente a la ejecución de las atribuciones y funciones transferidas y al cumplimiento de los proyectos. Mientras los municipios descentralizados de la Amazonía presentan un mayor crecimiento debido a los proyectos de turismo comunitario.

En este escenario el Programa de Apoyo a la Descentralización del CONAM, integró cuatro grupos focales de municipios descentralizados cuya gestión en el ámbito turístico se destacó sobre la de los demás municipios que firmaron el convenio. El propósito es apoyar a estos gobiernos locales para que su gestión sea eficiente y que las atribuciones transferidas se cumplan a cabalidad y de manera productiva para el cantón. En ese sentido los grupos focales son los siguientes:

- ▲ Grupo 1: Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Antonio Ante
- ▲ Grupo 2: Salinas, Playas, Santa Elena, La Libertad
- ▲ Grupo 3: Latacunga, Pujilí, Ambato, Baños
- ▲ Grupo 4: Portoviejo, Manta, Puerto López, Sucre y San Vicente.

De estos grupos focales se estudiarán únicamente los Municipios de Ibarra y Manta los cuales han sido considerados idóneos para este estudio por las razones que se exponen en los capítulos siguientes.

## CAPÍTULO II

### MUNICIPIO DE IBARRA

#### 2.1 Datos informativos del cantón Ibarra

El cantón Ibarra está localizado en la provincia de Imbabura aproximadamente a 100 km al noreste de la ciudad de Quito y a 130 km de la frontera con Colombia. La altura de la ciudad de Ibarra oscila alrededor de los 2200 m.s.n.m. y la temperatura promedio es de 18° centígrados. La superficie del cantón alcanza los 1.093,3 km<sup>2</sup> y en el Censo de Población y Vivienda del año 2001 registró una densidad poblacional de 140,2 hab/km<sup>2</sup>.

Cinco parroquias urbanas y ocho rurales conforman el cantón como consta en la tabla que sigue:

<b>Parroquias</b>	
<b>URBANAS</b>	San Francisco
	La Dolorosa del Priorato
	Caranqui
	El Sagrario
	Alpachaca
<b>RURALES</b>	Angochachua
	La Esperanza
	San Antonio
	Ibarra
	Salinas
	La Carolina
	Lita
	Ambuquí

Fuente: IMI

La accesibilidad al cantón, de acuerdo a la Ilustre Municipio de Ibarra (IMI), es bastante buena ya que se puede acceder fácilmente por la vía Panamericana. La red vial interna es adecuada al contar con un 50% de vías adoquinadas y un 40% de vías empedradas.

## 2.2 Caracterización socioeconómica

### 2.2.1 Indicadores demográficos

La población registrada en el Censo de Población y Vivienda del 2001 es de 153.256 habitantes la cual, de acuerdo a las proyecciones poblacionales del SIISE, debería haber aumentado a 176.928 habitantes para el 2007. De éstos el 79% se encontrarían en el área urbana y el 21% en el área rural. De acuerdo a los datos del Censo del 2001, el 75% se reconoce como mestizo frente al 9% de indígenas y el 8% de afroecuatorianos.

El índice de feminidad de Ibarra es de 105,8 mujeres por 100 hombres, lo que ubica al cantón dentro de los rangos frecuentes en la región sierra la cual se caracteriza por ser altamente femenina. En cuanto a los grupos de edad, se puede afirmar que se trata de un cantón joven en el que el 42% de la población es menor de 20 años como se puede apreciar en el cuadro que sigue.

<b>RANGO DE EDAD</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>%</b>
0-4	15.980	10,43
5-9	16.586	10,82
10-14	16.925	11,04
15-19	15.466	10,09
20-24	13.914	9,08
25-29	11.842	7,73
30-34	11.171	7,29
35-39	9.905	6,46
40-49	15.089	9,85
50-59	10.742	7,01
60-69	7.693	5,02
70 años y más	7.943	5,18
<b>Total</b>	<b>153.256</b>	<b>100</b>

Fuente: INEC, 2001.

## 2.2.2 Indicadores socioeconómicos

La Población Económicamente Activa del cantón es 60.082 habitantes y se distribuye de la siguiente manera que deja en evidencia la predominancia del empleo en el sector turístico:

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>PEA TOTAL</b>	<b>PEA EN %</b>
Comercio, hoteles y restaurantes	13.635	22.69
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.110	16.54
Industrias Manufactureras	8.250	13.73
Servicios comunales, sociales, salud y personales	7.685	12.79
Construcción	734	1.2
Otros	10.674	17.77
No declarado	5.171	8.61
Trabajadores nuevos	315	0.52
<b>TOTAL</b>	<b>60.082</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEC, 2001.

De éstos en el 2001 se registró un 2,41% de desempleo.

Las necesidades básicas insatisfechas en el cantón alcanzan un 44,6% y la extrema pobreza el 20,6% como se aprecia en la siguiente tabla de la situación en el año 2001.

<b>Parroquias</b>	<b>NBI</b>	<b>Extrema pobreza</b>
Ibarra (Cabecera Cantonal)	35,4	12,1
Urbano Ibarra	31,4	7,9
Periferia Ibarra	90,5	69,0
<b>RURALES</b>	Angochahua	96,4
	La Esperanza	84,7
	San Antonio	56,6
	Salinas	63,3
	La Carolina	91,1
	Lita	84,6
	Ambuquí	78,3
<b>TOTAL CANTÓN</b>	<b>44,6</b>	<b>20,6</b>

Fuente: SIISE 4.5.

La cobertura de agua potable, alcantarillado, recolección de desechos y electricidad completa esta información.

Parroquias		Agua potable	Alcantarillado	Recolección de desechos sólidos	Electricidad
Ibarra (Urbano y periferia)		93,8	91,1	82,2	98,42
<b>RURALES</b>	Angochahua	68,5	34,2	1,7	91,24
	La Esperanza	85,7	55,7	10,5	88,15
	San Antonio	93,7	79,1	63,3	94,73
	Salinas	82,0	45,1	60,6	92,27
	La Carolina	31,8	23,8	10,5	79,76
	Lita	55,8	30,8	9,5	67,72
	Ambuquí	83,5	62,6	51,4	86,98
<b>TOTAL CANTÓN</b>		90,8	83,0	78,4	95,85

Fuente: INEC, 2001.

Como se puede apreciar la cobertura de los servicios básicos es más que aceptable en la generalidad aunque es posible identificar ciertas parroquias rurales más deprimidas como La Carolina y Lita cuyo acceso a los servicios es bastante marginal.

Los indicadores de educación de la población de más de 6 años de edad se presentan de la siguiente forma (Fuente: IMI, 2006):

Parroquias		Alfabetismo	Analfabetismo	Escolaridad 20 años y más	Primaria completa	Secundaria completa	Instrucción superior
Ibarra (Cabecera Cantonal)		95	5		73,7	29,5	24,7
Urbano Ibarra		95,8	4,2	7,9	76,1	31	26,0
Periferia Ibarra		82,9	17,1		30,8	4,1	2,9
<b>RURALES</b>	Angochahua	73,7	26,6	2,7	23,2	2,0	1,5
	La Esperanza	78,7	21,3	3,8	37,3	7,8	5,3
	San Antonio	93,4	6,6	6,6	61,7	16,9	13,7
	Salinas	92,6	7,4	5,1	51,5	5,0	3,4
	La Carolina	90,2	9,8	4,3	32,7	2,2	1,5
	Lita	88,4	11,6	4,7	49,9	6,5	4,7
	Ambuquí	88,5	11,5	4,6	40,1	4,8	4,3
<b>TOTAL CANTÓN</b>		93,2	6,8	7,1	68,0	25,1	20,9

Estos datos dejan ver que las parroquias rurales Angochahua y La Esperanza presentan los indicadores menos favorables en cuanto al analfabetismo (más del 20% de la población) y la escolaridad (entre el 20 y el 40% terminó únicamente la primaria).

### **2.3 Gestión municipal del turismo**

El IMI suscribió el Convenio de Transferencia de Competencias de Turismo con el Ministerio del ramo el 19 de julio del 2001. Es así que se le transfirieron las atribuciones siguientes:

- Legislar localmente la actividad turística
- Actualizar el inventario turístico
- Conferir licencias a operadores turísticos
- Regular los horarios de los establecimientos turísticos
- Realizar la promoción turística del cantón
- Otorgar y renovar la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF)
- Controlar y vigilar la calidad de los servicios turísticos
- Dictar sanciones en coordinación con el MINTUR
- Actualizar y utilizar los catastros turísticos
- Proteger y supervisar el patrimonio cultural, ambiental y turístico

El 19 de enero del 2004, el Reino de Bélgica y la República del Ecuador firman un convenio de cooperación cuyo programa se denomina “Gestión Participativa, Descentralización y Desarrollo Ambiental, Salud y Turismo para el municipio de San Miguel de Ibarra” PRODESIMI el cual es llevado a cabo a partir de mayo del 2005 por parte de la Cooperación Técnica Belga. El objetivo primordial del programa está orientado a generar la capacidad institucional adecuada para que el IMI asuma plenamente las competencias, funciones y atribuciones otorgadas por la descentralización con especial énfasis en los sectores de salud, medio ambiente y turismo de tal forma que las condiciones de vida del cantón mejoren continuamente. Es así que se definieron cuatro componentes con sus respectivos objetivos:

1. Componente ambiental: Definir e implementar el sistema cantonal descentralizado y participativo de gestión ambiental de manera sostenible.
2. Componente de salud: Lograr, definir e implementar un sistema cantonal descentralizado y participativo de gestión de salud que funcione eficientemente.
3. Componente de turismo: Fortalecer el proceso de descentralización del turismo con participación de los actores públicos, privados y comunitarios.
4. Componente de gestión participativa: Profundizar una gestión municipal más participativa, transparente y co-responsable en un contexto descentralizado.

Entre las estrategias transversales para la consecución del objetivo general y de los objetivos específicos constan las siguientes:

- Desarrollo de capacidades institucionales
- Desarrollo de talento humano mediante la capacitación
- Empoderamiento de actores sociales
- Programas demostrativos
- Sistematización y difusión de experiencias

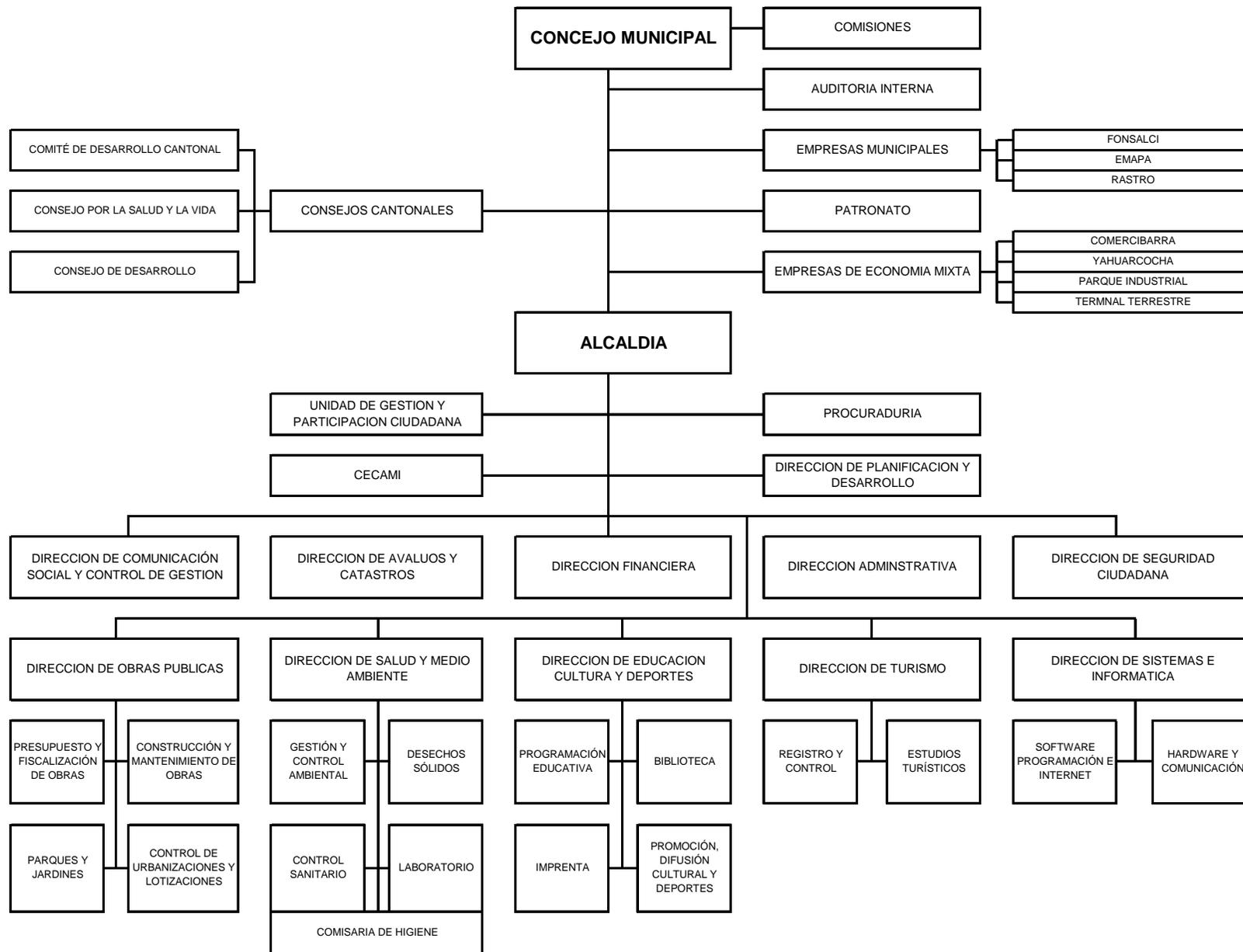
Es en este contexto que se presentan las diferentes herramientas para la gestión municipal<sup>7</sup> del cantón.

### **2.3.1 Estructura municipal**

El IMI tiene la estructura interna que se presenta en el organigrama que sigue.

---

<sup>7</sup> Se entiende por gestión la capacidad de programar y planificar, de negociar financiamientos, de invertir efectivamente en función de un plan, de monitorear y evaluar los procesos, de manejar los conflictos y de rendir cuentas en el marco de un manejo participativo. SÁENZ Álvaro, *Estándares de medición de la gestión del desarrollo local*, Retos del desarrollo local, OFIS/ILDIS/Abya-Yala, 2006, pag. 296.



Como se puede apreciar la Dirección de Turismo se articula al Municipio como una más de sus unidades operativas y consta de dos subunidades: Registro y Control y Estudios Turísticos.

### **2.3.2 Plan Estratégico del IMI**

En el marco del Proyecto “Gobiernos Locales Transparentes” auspiciado por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), CARE, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y el IMI, se elaboró el documento del Plan Estratégico del Municipio de Ibarra (PEMI) 2006-2010.

El PEMI define como ejes de desarrollo del IMI a los siguientes:

- Gestión democrática y transparente
- Planificación institucional participativa
- Desarrollo tecnológico
- Cultura de calidad
- Descentralización y desconcentración
- Desarrollo económico turístico
- Desarrollo sustentable y sostenible
- Seguridad y calidad de vida
- Participación ciudadana con enfoque generacional

Asimismo, siguiendo la metodología establecida para la estructuración de un plan estratégico plantea las siguientes misión y visión y los valores y principios que enmarcan la gestión.

#### **MISIÓN**

Somos una municipalidad líder que promueve el desarrollo cantonal humano, entregando a la comunidad servicios de calidad y ejerciendo una gestión transparente.

#### **VISIÓN**

Construimos un cantón digno para vivir: turístico, cultural, saludable seguro y competitivo.

## VALORES Y PRINCIPIOS

- Generamos una ética en el servicio público, basada en la responsabilidad de los servicios municipales.
- Nuestro trabajo es parte de un compromiso con la comunidad.
- Somos parte de una composición intercultural que redescubre y fortalece su identidad.
- Nos capacitamos permanentemente para llevar adelante procesos de cambio y servir con calidad a la ciudadanía.
- Trabajamos sobre la base de la justicia, la libertad, la solidaridad y el bien común.
- Mantenemos una actitud de servicio honesto y responsable que inspira confianza y credibilidad.
- Consideramos al talento humano como elemento vital para alcanzar la excelencia institucional.
- Entregamos a la ciudadanía información completa y exacta.
- Fomentamos la participación ciudadana y la interrelación institucional.
- Fraguamos una ciudad en la economía y cultura para el ingreso al mundo global.

Siguiendo con esta lógica se presentan los 10 objetivos estratégicos del IMI:

1. Convertir al IMI en el promotor del desarrollo cantonal.
2. Impulsar el turismo como industria principal para el desarrollo económico del cantón.
3. Modernizar la estructura orgánica institucional para la eficiencia de los servicios municipales
4. Generar proyectos sociales para mejorar la calidad de vida de la población.
5. Utilizar la planificación como herramienta de gestión municipal transparente.
6. Fortalecer la participación y la identidad ciudadanas.
7. Promover el desarrollo tecnológico institucional.
8. Alcanzar una certificación de calidad en los servicios municipales.
9. Desarrollar un Plan Institucional de Comunicación Interna y Externa.
10. Establecer espacios legales apropiados para la gestión transparente y la participación democrática de la comunidad.

En este contexto se diseñaron estrategias, proyectos y acciones para cada unidad administrativa de la institución, o relacionada con ella, como son:

- Alcaldía
- Concejo y comisiones
- Procuraduría
- Auditoría
- Planificación y desarrollo
- Administración
- Comunicación social
- Obras públicas
- Financiera
- Central de emergencias
- Salud y medio ambiente
- Educación y cultura
- Informática y sistemas
- CECAMI
- Participación ciudadana
- Turismo

De éstas nos interesa particularmente el planteamiento para la Dirección de Turismo cuyas estrategias se enumeran a continuación:

- Elaborar un nuevo inventario de sitios turísticos del cantón y promocionar una guía turística del mismo.
- Suscribir convenios con las universidades locales para fortalecer la gestión de la Dirección.
- Insertar en el orgánico funcional y estructural de la institución el rol de la Dirección de Turismo para garantizar el cumplimiento de una gestión efectiva a favor del desarrollo turístico del cantón.
- Proveer a la Dirección de Turismo de personal idóneo para el desarrollo de una gestión efectiva.
- Elaborar e implementar proyectos para la adecuación de los sitios turísticos, con servicios complementarios para un buen servicio al cliente.

- Elaborar e implementar proyectos de promoción turística para lograr que Ibarra se convierta en destino turístico con la oferta de servicios de calidad y atractivos naturales accesibles.

De estas estrategias se derivan siete proyectos que en conjunto representan una inversión de 68.000 USD y éstos son:

- Fortalecimiento departamental
- Catastro de servicios turísticos y entrega de LUAF
- Inventario de atractivos turísticos del cantón Ibarra
- Impulso al mejoramiento de los productos y servicios del sector turístico
- Desarrollo socioeconómico y ambiental del cantón Ibarra
- Nuevos productos turísticos
- Información turística ITUR

Adicionalmente a estos proyectos las Direcciones de Planificación, Medio Ambiente y Salud, Obras Públicas, Educación y Cultura y Comunicación Social han planteado proyectos que beneficiarán a la actividad turística de manera directa o indirecta. Es así que todas las obras referentes a la regeneración urbana de los espacios públicos (parques, mercados, aceras), al manejo de los desechos, a la formación y a la difusión interna y externa del cantón son tan importantes como las dirigidas al sector del turismo.

Como se puede apreciar por todo lo anteriormente expuesto, el IMI prioriza la actividad turística como una alternativa para el desarrollo del cantón.

### **2.3.3 Plan de Desarrollo Cantonal**

El segundo nivel de planificación se encuentra en el documento del Plan de Desarrollo del Cantón Ibarra (PDCI) elaborado en el 2006 para un período de 10 años. En este documento se consolidan tanto los planes sectoriales de turismo, salud y ambiente y la planificación participativa territorial como los planes cantonales previos correspondientes a los años 1997, 2002 y 2003. El PDCI se desarrolló con la participación del IMI, de la Unidad Ejecutora del PRODESIMI, La Cooperación

Técnica Belga (CTB), el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) y la Cooperación Belga al Desarrollo.

Este plan define 7 sectores de acción articulados entre sí para la consecución de los ejes de desarrollo del cantón:

- Desarrollo económico
- Educación
- Salud
- Ambiente
- Turismo
- Físico espacial
- Seguridad

Este modelo privilegia la participación ciudadana al responsabilizar a los actores sociales de la ejecución de las acciones. En ese sentido, reconoce como actores a los gobiernos locales, las instituciones públicas y privadas, las organizaciones sociales, los grupos vulnerables y al sector privado. Este particular garantiza una democracia participativa en la cual la comunidad puede decidir políticas, formular propuestas específicas y ejercer un control social de las acciones ejecutadas por las autoridades públicas.

Para el sector turístico, el PDCI define como visión “Ofrecer al turista un producto y destino de calidad respondiendo a las expectativas creadas por la oferta, apoyados en atractivos naturales y culturales no convencionales”.

La misión del sector se subdivide en tres en función de los actores involucrados:

#### 1. Recurso humano (Trabajador del turismo)

Capacitar, incentivar y fortalecer sus condiciones técnicas hasta lograr una verdadera profesionalización del sector, fomentando su autoempleo y capacidad de emprendimiento.

## 2. Municipalidad de Ibarra

La Municipalidad de Ibarra será la facilitadora del desarrollo integral a través del impulso de la actividad turística y la consecución de los objetivos estratégicos del plan, con voluntad política férrea para coordinar la participación de los otros actores.

## 3. Población del cantón

Apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida del cantón de forma sustentable, tomando como eje de desarrollo la actividad turística, fortaleciendo alianzas estratégicas entre los pequeños, medianos y grandes emprendedores.

De esto se derivan los temas prioritarios y los objetivos estratégicos que se presentan en la tabla que sigue.

<b>TEMAS</b>	<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>
Diversificación de productos turísticos	Promover la diversificación de nuevos productos turísticos bajo parámetros de calidad a través de alianzas estratégicas entre los actores del turismo cantonal y provincial, estimulando el diseño y ejecución de programas académicos que respondan a las necesidades de la demanda; y fomentando los programas de animación turística que incrementen la calidad del producto y generen opciones de concienciación hacia la participación de la población.
Redes de turismo regional y provincial	Liderar la conformación de redes de turismo regional con destinos y productos claramente definidos que cuenten con estrategias de mercadeo continuas y de impacto; dando énfasis a la promoción de programas de turismo comunitario que favorezcan el desarrollo de las pequeñas localidades.
Fortalecimiento de la gestión del turismo local	Convertir al IMI en el coordinador, regulador y catalizador del desarrollo del turismo en su jurisdicción. Iniciar y consolidar la alianza estratégica entre universidad, municipalidad y empresa, como requisito indispensable para el desarrollo del sector turístico, en especial para la formación de un recurso humano de calidad y la ejecución de investigaciones cuyos resultados orienten el desarrollo de los destinos y la optimización de las tecnologías de capacitación.
Inversiones para el desarrollo del turismo	Priorizar al turismo en los presupuestos de inversión de los distintos organismos públicos y privados dentro de una visión global del desarrollo económico, social y cultural del cantón. Definir lineamientos que regulen la inversión en infraestructura turística y la ejecución de programas y actividades en el sector, fortaleciendo el rol de los diferentes actores en especial los gremios empresariales.
Seguridad para el turista	Ofrecer al turista modelos de seguridad integral
Conservación y defensa del ambiente	Posicionar al equilibrio entre el desarrollo del ser humano y el respeto a la naturaleza como el eje y soporte de los planes y programas de desarrollo del turismo, a través del empoderamiento de las comunidades urbanas y rurales de la defensa del patrimonio natural y cultural que generen programas y actividades propias de conservación y recuperación.
Plan de mercadeo del cantón	Diseñar el plan de mercadeo con base en el estudio de la demanda y con

Ibarra	énfasis en las redes de información turística accesibles a las características de los visitantes internos y externos.
Monitoreo y evaluación del plan	Implementar mecanismos para dar un adecuado monitoreo al PET (Plan Estratégico de Turismo) a la vez que se evalúa el impacto de los proyectos desarrollados.

Fuente: IMI

Al igual que en el PEMI en este plan los objetivos estratégicos de los demás sectores favorecen al desarrollo del turismo. Esto se evidencia particularmente en el sector referente al Desarrollo Económico en el cual se privilegia la formación y la capacitación de la población para la conformación de microempresas, entre ellas, las de turismo comunitario. Asimismo en el sector Ambiente se proponen programas orientados a la reducción de la contaminación en general y a la evaluación de impactos ambientales. El sector Seguridad, por otro lado contempla dos programas uno orientado a la seguridad ciudadana y otro a la seguridad ante los riesgos potenciales. En cuanto al sector Físico espacial, entre sus objetivos estratégicos, reconoce la importancia de una relación sostenible entre el medio ambiente y el desarrollo territorial, así como la recuperación y el mantenimiento del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico. De cumplirse estos objetivos estratégicos y programas los avances en el sector del turismo se verían potenciados en gran medida.

#### **2.3.4 Plan de Desarrollo Turístico**

El Plan de Turismo del Cantón Ibarra o Plan Estratégico de Turismo (PET) entró en vigencia en mayo del 2006. Su elaboración contó con la participación del IMI, de la Unidad Ejecutora del PRODESIMI, la CTB y el INECI.

El documento consta de dos partes, una línea base y el plan en sí. La línea base se construyó en función del análisis de información estadística socioeconómica, del inventario de atractivos turísticos, del catastro de los servicios turísticos y del análisis de la demanda y se completó con las percepciones de los actores locales. Cabe destacar entre estos productos los estudios de la oferta y la demanda turística los cuales constituyen un insumo clave para la estructuración de un producto turístico.

#### 2.3.4.1 Estudio de la oferta

La oferta turística se subdivide en dos categorías, a saber, los atractivos turísticos y los servicios turísticos. El inventario de los atractivos, realizado en función de la metodología del MINTUR para tal efecto, identificó 33 atractivos clasificados como “Sitios naturales” (dentro de los cuales predominan las formaciones montañosas) y 76 clasificados como “Manifestaciones culturales” (principalmente atractivos históricos y etnográficos). No todos los atractivos tienen similares niveles de calidad por lo que es necesario jerarquizarlos de acuerdo a su grado de excepcionalidad y atracción. En ese sentido, el cantón Ibarra no cuenta con atractivos de jerarquía IV<sup>8</sup>, los cuales garantizan potencialmente el arribo de visitantes. Sin embargo la mayoría de sus atractivos culturales corresponden a la jerarquía III<sup>9</sup> y en la jerarquía II<sup>10</sup> se clasifican la gran parte de sus atractivos naturales lo cual posibilita principalmente la captación de un mercado interno y, marginalmente, de turistas extranjeros que lleguen al país.

La oferta turística, por otro lado, considera como prestadores de servicios turísticos a las agencias de viajes, servicios de alojamiento, de restauración, los servicios de recreación y esparcimiento, la publicidad y el transporte. Es así que en el 2005 se identificaron 238 prestadores de servicios turísticos de los cuales el 60% corresponden a servicios de restauración y el 24% a alojamiento. El cantón contaba al momento de la elaboración del PET con 745 habitaciones con plazas para 2092 visitantes, dato que para el 2006 aumentó a 1350 habitaciones con 3466 plazas (Balseca, 2006:7). De manera general el servicio en el alojamiento como en la restauración es de tercera categoría<sup>11</sup>. De igual forma, las agencias de viajes atienden primordialmente el segmento del turismo emisor

---

<sup>8</sup> La jerarquía IV comprende “atractivos excepcionales y de gran significación para el mercado turístico internacional, capaz por sí solo de generar una importante corriente de visitantes (actual o potencial), medida como un porcentaje del total de la demanda de un país o de algún mercado específico, como puede ser el de ecoturismo o el de esquí sobre nieve.” (BOULLON, 2003:64)

<sup>9</sup> La jerarquía III incluye “atractivos de rasgos excepcionales en un país, capaces de generar una corriente (actual o potencial) de visitantes del mercado interno o receptivo (en menor porcentaje de los de jerarquía IV), ya sea por sí solo o en conjunto con otros atractivos contiguos. (BOULLON, 2003:64)

<sup>10</sup> La jerarquía II corresponde a los “atractivos con algún rasgo llamativo, capaz de interesar a visitantes de larga distancia, ya sea del mercado interno o receptivo, que hubiesen llegado a la zona por otras motivaciones turísticas, o de motivar corrientes turísticas locales (actuales o potenciales). (BOULLON, 2003:64)

<sup>11</sup> La categoría de una empresa turística se define en función de sus instalaciones, infraestructuras, calidad de los servicios ofertados y tipos de productos. .” (BOULLON, 2003:90)

más que al receptor. En resumen, la oferta está dirigida principalmente a los consumidores locales cuya capacidad de gasto es reducida.

A partir de este estudio de la oferta se definieron 4 sectores conformados por las parroquias del cantón de los cuales se definieron las fortalezas y debilidades en los temas de producto turístico, marketing, ambiente y comunidad.

<b>SECTORES</b>	<b>PARROQUIAS</b>	
SECTOR I	Lita	
	La Carolina	
SECTOR II	Ambuquí	
	Salinas	
SECTOR III	San Antonio de Ibarra	
	Ciudad de Ibarra	San Francisco
		El Sagrario
		Caranqui
		Alpachaca
		Priorato
SECTOR IV	La Esperanza	
	Angochachua	

Fuente: IMI

#### 2.3.4.2 Estudio de la demanda

En lo que concierne a la demanda turística el estudio arrojó los resultados que se sistematizan a continuación:

- De manera general los productos enfocados en la cultura son más apreciados por los extranjeros (aunque de forma global son los menos atractivos del conjunto) mientras que los productos de naturaleza son de mayor interés para el turista nacional, incluso por sobre el turismo de aventura. El aviturismo no es significativamente atractivo por no estar posicionado el cantón como un destino para el desarrollo de tal actividad.
- Se evidencia una preferencia por un servicio de alojamiento que sin ser muy costoso sea de calidad.

- La permanencia de los turistas está condicionada a la excepcionalidad de sus atractivos y a la extensión de los períodos de vacaciones al no ser Ibarra un destino de primera línea, es más conveniente captar a los turistas nacionales y extranjeros con paquetes de 1 día de duración.
- La disponibilidad de gasto diario entre extranjeros y nacionales varía entre 80USD y 25USD respectivamente.
- La percepción con respecto a la seguridad es negativa.
- La promoción del cantón es insuficiente tanto entre extranjeros como entre nacionales.
- La dolarización ha favorecido al turismo interno.
- Algunos mercados aledaños posicionados no han sido debidamente aprovechados como es el caso de Otavalo. De igual manera, actividades emergentes como el turismo de aventura y el aviturismo pueden ser potenciadas entre nacionales y extranjeros (con énfasis en el mercado colombiano).

Lastimosamente, el estudio de la demanda no contempla el análisis del número de visitantes nacionales y extranjeros que ingresan al cantón Ibarra cuya evolución permitiría aprovechar el mercado de mayor importancia o emprender las acciones correctivas del caso.

El único dato con el que se cuenta fue levantado por la Dirección Regional Norte del MINTUR en los feriados de Semana Santa del año 2006 y 2007. De acuerdo a esta información la demanda estacional del destino creció en el período de referencia, pasando de 45.049 a 55.119 ingresos por turismo. De éstos, más del 80% corresponden a turismo interno, mientras el turismo procedente Colombia sigue siendo el más importante en cuanto al turismo internacional pero con una tendencia decreciente entre el 2006 y el 2007.

Asimismo en el PET es notoria la ausencia de datos o estimaciones sobre los ingresos generados por la actividad turística así como del porcentaje de ocupación de los servicios de alojamiento. De acuerdo a la Dirección Regional Norte del MINTUR, el porcentaje de ocupación de los hoteles es de aproximadamente el 60%, aunque la ocupación de las hosterías se encuentra en crecimiento<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Esta información fue provista por el Arq. Felipe Orquera mediante conversación telefónica en septiembre del 2007.

### 2.3.4.3 Formulación del PET

Por otro lado, el plan se formuló en tres fases basadas en la metodología del análisis multicriterio<sup>13</sup>: la formulación estratégica (identificación y priorización de problemas del sector, definición de objetivos estratégicos y de la visión y la misión), la sistematización de la formulación estratégica (valoración de los objetivos estratégicos) y la consulta sobre los proyectos específicos. En estas tres fases participaron diversos actores sociales para garantizar el consenso y el éxito del PET.

Como es lógico, la misión, visión y objetivos estratégicos del PET corresponden con los planteados en el PDCI.

En este marco se propusieron 56 proyectos que se sistematizan en la tabla siguiente.

<b>OBJETIVO ESTRATÉGICO</b>	<b>PROYECTOS ESPECÍFICOS</b>
<b>Diversificación de productos turísticos</b>	1. Ferrocarril/ autoferro desde Ibarra hacia Salinas y el Primer Paso
	2. Fortalecimiento de la operación del ferrocarril en el tramo Lita- San Lorenzo
	3. Fortalecimiento del turismo de aventura
	4. Fortalecimiento del aviturismo
	5. Fortalecimiento de la Calle del Arte en San Antonio de Ibarra
	6. Promoción de proyectos de animación turística <sup>14</sup> para la ciudad de Ibarra
	7. Festival gastronómico de la Cámara Provincial de Turismo de Imbabura (CAPTI)
	8. Congreso Nacional de Gastronomía
	9. Proyecto etnocultural turístico Yoruba
	10. Reapertura del Museo de Caranqui
	11. Mejorar la oferta artesanal de Parambas

<sup>13</sup> “El análisis multicriterio se utiliza para emitir juicios comparativos entre proyectos o medidas heterogéneas. En el ámbito de la evaluación el análisis comparativo se emplea especialmente en evaluaciones ex ante, más concretamente en la definición de opciones concretas de intervención.” (EUROPAID CO-OPERATION OFFICE,

[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_cri\\_som\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_cri_som_es.htm).

Acceso: 23 de agosto del 2007)

<sup>14</sup> La animación turística consiste en organizar, dirigir y coordinar una serie de actividades culturales, recreativas y deportivas que complementan, y a veces sustituyen, a las actividades y servicios turísticos fundamentales especialmente en los municipios turísticos, como fiestas populares, religiosas o cívicas. (MONTANER et al., 1998: 30)

	12. Proyecto etnocultural de Salinas
	13. Desarrollo integral del ecoturismo de la comunidad de San Clemente
	14. Fortalecimiento del turismo comunitario
	15. Certificación de competencias laborales
<b>Establecimiento de redes de turismo regional y provincial</b>	1. Promoción de servicios turísticos a través del ITUR
	2. Dinamizadores y emprendedores turísticos comunitarios
	3. Corredor turístico Caranqui- La Esperanza- Angochachua
	4. Red de turismo en San Antonio- Tanguarin- Cerro Imbabura- Ciudad de Ibarra
	5. Capacitación sectorial
<b>Fortalecimiento de la gestión del turismo local</b>	1. Fortalecimiento de la Dirección de Turismo
	2. Capacitación para implementar políticas de sustentabilidad en turismo
	3. Control eficiente de los prestadores de servicios turísticos del cantón Ibarra
	4. Implementación de la ventanilla única
	5. Alianza entre los actores de turismo
	6. Alianza con empresas operadoras de turismo
	7. Integración del turismo en los currículos escolares
<b>Inversión para el desarrollo del turismo</b>	1. Promoción de inversiones
	2. Proyecto de microcréditos
	3. Generación de microempresas de alimentos tradicionales en Caranqui
	4. Estándares de calidad en los servicios turísticos
<b>Seguridad integral del turista</b>	1. Higiene y sanitación
	2. Plan de relaciones públicas
	3. Información
	4. Plan de contingencia
	5. Fortalecimiento de la fiscalía de turismo de Ibarra
<b>Conservación y defensa del ambiente</b>	1. Laguna de Yahuarcocha
	2. Bosque de Guayabillas
	3. Promoción del Bosque Protector La Carolina
	4. Río Mira
	5. Rescate de los vestigios arqueológicos de Caranqui
	6. Recuperación del centro histórico de Ibarra
<b>Mercadeo del Cantón Ibarra</b>	1. Desarrollo de un plan de marketing
	2. Mantenimiento y mejoramiento del portal <a href="http://www.ibarratuismo.com">www.ibarratuismo.com</a>
	3. Desarrollo de estrategias para la sustentabilidad del turismo como fundamento de la promoción
	4. Campaña de mercadeo entre operadores de Quito, Otavalo, Baños, Cuenca y Galápagos

	5. Articulación a estrategias nacionales de promoción
	6. Promoción nacional del cantón
	7. Promoción a extranjeros del cantón en Quito, Otavalo, Cuenca, Baños y Galápagos
	8. Participación en ferias parroquiales, nacionales e internacionales
	9. Señalización turística
<b>Monitoreo y evaluación del PET</b>	1. Taller interinstitucional 2006
	2. Taller de evaluación a junio del 2006
	3. Taller de evaluación y elaboración del Plan Operativo Anual (POA) en diciembre del 2007
	4. Taller de evaluación y elaboración del POA en diciembre del 2008
	5. Taller de evaluación y elaboración del POA en diciembre del 2009

Fuente: IMI

Elaboración: Gabriela Maldonado

Algunos de los proyectos constituyen en realidad acciones a cumplirse mas, de la manera en que están formulados, no corresponden a la categoría que se les ha asignado.

### 2.3.5 Resultados

#### 2.3.5.1 Coherencia interna de la planificación

Luego de revisados los tres instrumentos que orientan la gestión municipal (PEMI, PDCI, PET) cabe realizar algunas observaciones con relación a la coherencia entre los diferentes planes. Es así que a continuación se presenta un breve análisis de la cuestión.

En primer lugar es necesario destacar la construcción de documentos de soporte adecuadamente sustentados para la gestión y la toma de decisiones en el IMI. Es frecuente que los planes estratégicos no bajen a un nivel de detalle mayor y absolutamente necesario como es la propuesta, selección y financiamiento de proyectos específicos. En ese sentido, el IMI cuenta con un número respetable de proyectos, programas y acciones tendientes a la consecución de los objetivos estratégicos propuestos. Además en todos los documentos se destaca la “vocación para el turismo del cantón Ibarra” y se distingue a esta actividad como primordial para su desarrollo económico.

El PEMI, el PDCI y el PET están estructurados en función de los mismos ejes prioritarios y apuntan a objetivos correlacionados a través de estrategias bastantes coherentes.

En lo que se refiere a los proyectos presentados estos responden a los problemas identificados y a los resultados del estudio de la demanda. Es evidente la predominancia de proyectos referentes a la gestión y administración del turismo como la definición de estrategias, establecimiento de alianzas, capacitación, promoción de inversiones, fortalecimiento institucional, evaluación y monitoreo y optimización de los servicios públicos y privados para alcanzar estándares adecuados de calidad.

En esta línea entran también las alianzas con instituciones de educación superior como son institutos y universidades, con las cuales desarrollar investigaciones conjuntas lo que le da valor añadido a la planificación y a la implementación de los planes. No obstante la integración del turismo en los currículos escolares merece una discusión profunda; el turismo adolece en el Ecuador de una pobre profesionalización del sector, esto no se puede conseguir al nivel de la educación básica, sino únicamente a un nivel superior de formación o a través de capacitaciones especializadas. La introducción de asignaturas relacionadas con el turismo en el nivel básico de escolaridad puede producir el efecto inverso al deseado al favorecer la idea de que esto de por sí confiere una especialización en el ramo. Adicionalmente es importante recuperar la idea de que no todos deben formarse para ser actores primarios en esta actividad la cual requiere para su funcionamiento de diferentes insumos provistos por actores de segunda y tercera línea.

De cualquier manera, el conjunto de estos proyectos refleja un importante grado de madurez del proceso ya que toda estructuración de un producto turístico es más productiva en el marco institucional, administrativo y político sólidamente definido ya que esto garantiza su continuidad en el tiempo.

Los proyectos relativos al mercadeo y la promoción del cantón y de sus paquetes turísticos responden a las necesidades identificadas en el estudio de mercado. Sin embargo se requiere un mayor énfasis en la comercialización del producto, no sólo a través de una campaña. En esta labor la contribución de la página web del IMI es

invaluable. Este recurso ha sido muy bien utilizado y constituye una de las herramientas clave para posicionar al sector ya que en los motores de búsqueda de la red el campo Ibarra conduce directamente al portal del IMI. El contenido de la página es muy completo, no sólo provee servicios a la comunidad sino que mantiene guías actualizadas de actividades y de los atractivos del cantón.

Los proyectos relacionados con actividades culturales siguen en importancia numérica a los anteriormente mencionados. Esto se contrapone con los resultados del estudio de mercado en el cual los paquetes de índole cultural no resultaron tan atractivos para la muestra de encuestados. Sin embargo, la recuperación de este espacio puede resultar eficiente para la captación de los turistas extranjeros que se mostraron más proclives a consumir este tipo de productos. Además la experiencia del mercado de Otavalo sugiere que hay un interés en este grupo por las artesanías locales y, por ende, un potencial mercado para las artesanías del cantón. La gastronomía se encuentra aceptablemente representada con tres proyectos lo cual es importante, especialmente para el mercado interno al ser Ibarra un centro de escala<sup>15</sup> más que un centro de estadía o de distribución.

Los museos y las actividades de turismo vivencial deben manejarse preferiblemente en base a perspectivas antropológicas y evitando el exceso de folklorismo en consideración a que se esperan visitantes de un cierto nivel de formación académica.

Los proyectos basados en atractivos naturales (turismo de aventura, ecoturismo, aviturismo) constituyen el tercer grupo. El posicionamiento de este tipo de paquetes puede resultar complicado, a pesar de existir una demanda percibida bastante aceptable para ello, debido principalmente a la competencia interna. En este campo existen productos bien posicionados al noroccidente de Quito a distancias que no exceden las dos horas de viaje, en espacios menos intervenidos y probablemente con una mayor biodiversidad, lo cual puede resultar más atractivo para el turista extranjero interesado en esto. No obstante, el turismo interno puede verse convocado por este tipo de

---

<sup>15</sup> Los municipios turísticos pueden clasificarse de acuerdo a su funcionamiento. En ese sentido pueden ser centros de distribución, de estadía, de recreación, de excursión y o de escala. A éstos últimos los caracteriza su ubicación en puntos intermedios de los circuitos turísticos terrestres entre distintos centros de distribución. La estadía puede variar entre unos minutos a una noche principalmente para los visitantes que se desplazan en automóvil y se detienen a comprar productos típicos o regionales o a pernoctar para continuar la ruta. (BOULLON, 1998: 70-72)

paquetes siempre y cuando la propuesta sea innovadora y con un sólido componente de educación ambiental.

La coordinación con otras direcciones municipales para la consecución de objetivos conjuntos puede reducir los gastos y multiplicar los beneficios. En ese sentido los proyectos de conservación ambiental pudieran realizarse en coordinación con la Dirección de Salud y Medio Ambiente. Esto liberaría recursos para invertir en estudios de impacto del turismo los cuales son primordiales para casos como el de Ibarra con atractivos naturales y etnoculturales.

Llama la atención que ciertas fortalezas del cantón y de la provincia no se exploten en mayor medida. Las haciendas constituyen un recurso histórico único que no puede ser apreciado en muchos lugares del país. En ese sentido, la construcción de productos regionales basados en este recurso distinguiría esta oferta de muchas otras a nivel nacional.

Finalmente la participación social se evidencia en las diferentes etapas del proceso desde la definición y priorización de los problemas, la elaboración de presupuestos participativos, hasta la propuesta de proyectos específicos, lo cual concuerda plenamente con la propuesta inicial. Además, la página web del IMI, promueve la participación, la transparencia y el control social al permitir el acceso a los presupuestos de ingresos y gastos y crear espacios virtuales para la comunicación y la opinión.

#### 2.3.5.2 Evaluación de los resultados

##### A) Gestión administrativa

De una evaluación realizada por la Asociación de Municipalidades (AME) en el año 2006 se puede afirmar que el IMI cumple con todas las atribuciones transferidas por el MINTUR lo que lo incluye en el 13% de municipios que cumplen a cabalidad con el convenio.

Sin embargo, la Unidad Técnica Municipal de Turismo o Dirección de Turismo en el caso del cantón Ibarra, no cuenta con los profesionales del ramo necesarios para la labor

siendo su Director el único formado para tal efecto, a pesar de existir la voluntad política para profesionalizar la unidad. Estas deficiencias han sido cubiertas por la colaboración del PRODESIMI en la estructuración de la planificación para el cantón.

Por otro lado es innegable la capacidad de negociación del gobierno local para acceder a instancias de cooperación nacionales e internacionales. El IMI mantiene convenios o alianzas estratégicas con organismos estatales y regionales, cámaras y agrupaciones gremiales, instituciones de formación superior y con la cooperación internacional lo que también lo distingue de otros municipios descentralizados.

Con relación al catastro de establecimientos turísticos Ibarra ha mantenido razonables niveles de eficiencia actualizando la información periódicamente desde el año 2002 en el que se registraron 213 establecimientos hasta el año 2006 en el que se cuenta con 241. Estos datos son de fundamental importancia para el cobro de la LUAF. Ahora, en comparación con la región sierra y los demás municipios descentralizados, el incremento de la oferta turística ha sido significativamente menor, lo que no necesariamente es negativo.

En lo que concierne a la capacitación provista por el MINTUR ésta se ha centrado en los temas relacionados con fundamentos de descentralización y turismo, planificación estratégica, desarrollo de productos turísticos con enfoque de calidad y elaboración de catastros e inventarios turísticos. A esta capacitación se han sumado otras provistas por organismos e instituciones públicas y privadas.

#### B) Gestión financiera

- Ingresos

El IMI obtiene sus recursos de tres fuentes, la transferencia del 15%, la recaudación por licencias, tasas y permisos y la Cooperación Belga.

De acuerdo a la Ley de Transferencia del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, el IMI ha recibido los siguientes ingresos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

**TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS SECCIONALES**  
**BASE ANUAL DEVENGADO**

Gobiernos Seccionales	Transferencias a Gobiernos Seccionales						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CONSEJO PROVINCIAL DE IMBABURA	3.664.489,72	3.763.978,19	5.419.756,47	5.146.301,69	5.115.984,85	6.566.145,30	547.178,77
MUNIC. DE ANTONIO ANTE	879.901,40	903.056,71	1.462.239,97	1.390.795,16	1.384.692,48	1.779.423,17	148.285,26
MUNIC. DE COTACACHI	1.277.607,64	1.311.511,87	1.813.217,57	1.730.157,60	1.724.172,24	2.033.382,72	184.852,97
<b>MUNICIPIO DE IBARRA</b>	<b>3.416.755,47</b>	<b>3.508.782,15</b>	<b>4.650.521,84</b>	<b>4.372.214,07</b>	<b>4.329.822,00</b>	<b>5.538.023,53</b>	<b>461.501,96</b>
MUNIC. DE OTAVALO	2.123.153,48	2.180.031,28	3.645.500,84	3.469.566,73	3.453.981,60	4.069.805,30	369.982,30
MUNIC. DE PIMAMPIRO	657.666,16	674.769,55	737.927,76	720.813,75	717.537,00	921.507,31	76.792,27
MUNIC. DE URCUQUI	571.232,65	585.986,81	771.396,29	735.591,21	733.114,44	942.866,37	78.572,19

Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

Como es evidente el IMI recibe las transferencias más importantes con relación a los demás municipios de la provincia. Sin embargo estas transferencias que fueron en aumento hasta el 2006, decayeron significativamente en el 2007. Estos valores ingresan al Municipio y son distribuidos entre las diferentes partidas, direcciones y unidades del gobierno local incluida la Dirección de Turismo.

A estos ingresos se suman los recaudados por el cobro de la LUAF. De acuerdo al estudio realizado por la AME, el IMI tiene una eficiencia del cobro por este concepto del 98% para el período 2003-2005, porcentaje que está muy por encima del resto de municipios descentralizados. Del estudio realizado por Balseca para el IMI en el 2006 se obtienen los siguientes datos con respecto a los ingresos por concepto de cobro de la LUAF.

RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE COBRO DE LUAF	
241 Establecimientos turísticos	29.330,15 USD

Fuente: MINTUR Regional Norte.

**PRESUPUESTO DE INGRESOS DIRECCIÓN DE TURISMO 2006**

PERMISOS DE TURISMO	<b>25.000,00</b>
APORTE I. MUNICIPIO DE IBARRA	<b>64.000,00</b>
Gasto Corriente de Personal	49.000,00
Gasto Corriente Bienes y Servicios	2.814,70
Gasto de Inversión	12.185,30
CONTRAPARTE MUNICIPIO PROYECTOS COOPERACIÓN INTERNACIONAL CTB	<b>17.900,00</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>106.900,00</b>

Fuente: IMI, 2006.

Como se puede apreciar el cobro de la LUAF representa únicamente el 23% de los ingresos presupuestados.

- Gastos

Es importante destacar que, como sucede en muchos municipios descentralizados o no, la Dirección de Turismo carece de una partida presupuestaria propia. Los gastos corrientes del personal y de bienes y servicios forman parte del Programa de la Administración General mientras los gastos de inversión se incluyen en el Proyecto Turismo.

**ASIGNACIONES PRESUPUESTARIA  
GASTOS DIRECCIÓN DE TURISMO**

Gasto corriente personal	49.000 USD
Proyecto Turismo	40.000 USD
Gastos de inversión (Contraparte Cooperación Internacional) desarrollo de la actividad turística	17.900 USD
<b>TOTAL</b>	<b>106.900</b>

Fuente: IMI, 2006.

De este cuadro se deduce que el 46% de las asignaciones corresponden a gasto corriente y que la inversión en el desarrollo turístico corresponde al 54%.

Sin embargo la distribución del gasto se presentó de la siguiente manera:

**RESUMEN DEL GASTO DE LA DIRECCIÓN DE TURISMO**

	<b>Asignación Total</b>
GASTO CORRIENTE DE PERSONAL	60.094,70
GASTO CORRIENTE BIENES Y SERVICIOS	2.814,70
GASTOS DE INVERSION (PROMOCION Y FERIAS) Y CONTRAPARTE COOPERACION INTERNACIONAL	30.378,73
<b>TOTAL GASTADO</b>	<b>93.288,13</b>

Fuente: IMI, 2006.

Ahora bien, para cumplir con las atribuciones transferidas la Dirección de Turismo requiere de una inversión más importante ya que incurre en gastos mucho mayores a los

ingresos. Estas necesidades ascienden a 495.792,02 USD y se detallan en el cuadro siguiente.

#### COSTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Gasto en inversión	Costo de la atribuciones asumidas por la Dirección de Turismo del IMI	114.617,41
	Funciones asumidas para ejecutar las atribuciones Transferidas	95.057,63
	Implementar fondo de crédito para productos turísticos	209.575,71
Gasto en personal		60.094,70
Gasto en bienes y servicios		2.814,70
Fondos por definir		13.611,87
<b>TOTAL</b>		<b>495.792,02</b>

Fuente: IMI, 2006.

Al no contar el IMI con los ingresos necesarios para cubrir estas necesidades la Cooperación Belga intervino aportando los recursos económicos que constan a continuación.

<b>TOTAL PRESUPUESTO DIRECCION DE TURISMO</b>	<b>495.792,02</b>
Ilustre Municipio de Ibarra	106.900,00
Cooperación Internacional	388.892,02

Fuente: IMI, 2006.

De esto se sigue que aproximadamente el 80% de los gastos son cubiertos por un organismo externo al IMI.

## 2.4. Conclusiones

La revisión de toda esta información permite concluir lo siguiente:

- De manera general se aprecia que la capacidad de gestión del IMI ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Sin embargo no se puede afirmar que esto sea el resultado de la transferencia de competencias y del proceso de

descentralización del turismo, ya que parece más un producto de la intervención de la cooperación internacional. Ahora bien, está claro que el efecto de esta cooperación se ha potenciado gracias al contexto general provisto por el proceso de descentralización.

- Si bien la cooperación internacional ha favorecido a la estructuración y a la puesta en marcha de la planificación general y específica del IMI y su aporte financiero ha sido de vital importancia para el despegue de los proyectos, hasta el momento no se aprecia una real transferencia de responsabilidades hacia el Municipio. Si éste no logra desarrollar capacidades para la autogestión, cuando finalice el convenio con la cooperación internacional, sus programas y proyectos pueden paralizarse por falta de fondos.
- Como se evidencia en el proceso de elaboración de los diferentes niveles de planificación, en las redes de actores locales y en los espacios para la opinión y el control social, la participación ciudadana se ha visto favorecida por el proceso de descentralización el cual le ha dado un sustento y una estructura para su desarrollo.
- Si bien el desarrollo del cantón está orientado al turismo es clave considerar que no necesariamente tienen que estar todas las parroquias insertadas directamente en la actividad turística. Éstas pueden aportar indirectamente, siendo proveedores de insumos de los actores primarios, y tener iguales o mejores ganancias. En ese sentido es importante revisar el ordenamiento territorial y especialización de los espacios del cantón. Por esto es necesario que la Dirección de Planificación y Desarrollo del IMI asuma un papel preponderante en la definición de objetivos y estrategias con relación al uso del espacio del cantón.
- Los datos revisados no dejan evidencias claras de que el turismo, tal como se presenta esta actividad en el cantón, constituya la única alternativa de desarrollo sostenible para Ibarra. Está claro que los ingresos que se generan por esta actividad son insuficientes incluso para el mantenimiento de la propia Dirección de Turismo. El cobro de la LUAF, si bien es eficiente, genera ingresos poco significativos que permiten la inversión ni en proyectos turísticos ni mucho menos en la provisión de otros servicios.

## CAPÍTULO III MUNICIPIO DE MANTA

### 3.1 Datos informativos del cantón Manta

El cantón Manta pertenece a la provincia de Manabí. Se encuentra localizado en la costa ecuatoriana limitando al oeste con los cantones Montecristi y Jaramijó. Las alturas varían entre 0 y 400 m.s.n.m. la temperatura promedio anual es de 24° C. La ciudad de Manta se encuentra 382km de Quito y a 180km de Guayaquil. El puerto de Manta es el segundo más importante del país y recientemente se lo nombró Puerto de Transferencia<sup>16</sup>. Las parroquias que componen este cantón son:

PARROQUIAS	
Manta	
PARROQUIAS RURALES	San Lorenzo
	Santa Marianita

### 3.2 Caracterización socioeconómica

#### 3.2.1. Indicadores demográficos

La población del cantón Manta se distribuyó de la siguiente manera en el Censo del Población y Vivienda del 2001.

PARROQUIAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
<b>TOTAL</b>	<b>192.322</b>	<b>94.486</b>	<b>97.836</b>
Manta (Urbano)	183.105	89.787	93.318
Área Rural	9.217	4.699	4.518
Periferia	5.296	2.670	2.626
San Lorenzo	1.937	1.022	915
Santa Marianita	1.984	1.007	977

Fuente: INEC, 2001

<sup>16</sup> El Puerto de Transferencia de Manta facilitaría la redistribución de los flujos de carga a través de transbordo internacional. Surge como una necesidad de las megaempresas transportadoras del mundo que requieren de un puerto con capacidad para recibir buques de esta categoría en la costa Sudamericana. Con respecto a las utilidades o ventajas económicas, se espera que el Puerto de Transferencia minimice los costos y motive el incremento del transporte de carga desde distintos puertos de Asia, Europa y Estados Unidos para América del Sur, con lo que se espera generar un nuevo polo de desarrollo económico regional.

De acuerdo a las proyecciones poblacionales del SIISE esta población debió aumentar para el año 2007 a 212.901 habitantes de los cuales el 95% estarían en el área urbana y el 5% en el rural.

La feminidad en el cantón es de 103,5 mujeres por cada 100 hombres. Sin embargo, la feminidad por áreas presenta resultados que vale la pena destacar. En el área urbana este indicador es 103,8 mujeres por 100 hombres mientras en el área rural es 93,25 mujeres por 100 hombres.

La distribución de la población por grupos de edad se detalla en el cuadro que sigue.

<b>RANGO DE EDAD</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>%</b>
0-4	26.403	11.07
5-9	25.867	10.85
10-14	25.835	10.84
15-19	24.713	10.36
20-24	23.359	9.80
25-29	18.707	7.85
30-34	17.462	7.32
35-39	15.275	6.41
40-49	24.391	10.23
50-59	15.372	6.45
60-69	10.232	4.29
70 años y más	10.814	4.54
<b>Total</b>	<b>238.430</b>	<b>100</b>

Fuente: INEC, 2001.

En el año 2001 el 43% de la población era menor de 20 años de edad frente al 31% de adultos jóvenes. Esto nos deja ver que actualmente la población productiva es muy significativa y que se trata de un cantón con población joven.

### 3.2.2 Indicadores socioeconómicos

La Población Económicamente Activa del cantón es de 66.244 (Censo, 2001). De acuerdo a la rama de actividad económica tenemos los siguientes datos en los cuales se puede apreciar que el turismo no es representativo como actividad en el cantón.

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>PEA TOTAL</b>	<b>PEA EN %</b>
Comercio, hoteles y restaurantes	1.875	2,8
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.110	3,1
Pesca	5.213	7,8
Industrias Manufactureras	8.418	12,7
Comercio al por mayor y menor	14.494	21,8
Servicios comunales, sociales, salud, educación y personales	7.235	10,9
Construcción	5.504	8,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.519	6,8
Otros	8.552	12,9
No declarado	7.826	11,8
Trabajadores nuevos	498	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>66.244</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEC, 2001

Adicionalmente el desempleo de la PEA registrado en el 2001 es del 3,07%.

En lo que concierne a la pobreza extrema o de Necesidades Básicas Insatisfechas la situación se registró de la siguiente manera en el mismo período.

<b>PARROQUIAS</b>	<b>NBI</b>	<b>Pobreza extrema</b>
Manta	52,7	23,3
San Lorenzo	94,3	61,0
Santa Marianita	90,2	52,8
<b>TOTAL</b>	<b>53,5</b>	<b>24,0</b>

Fuente: SIISE 4.5, 2001.

Como sucede en gran parte del país existe un desequilibrio entre la cabecera cantonal y las parroquias rurales en cuanto a las necesidades insatisfechas y la pobreza. Este caso

no difiere de esta constante pero además se destaca la alta incidencia de la pobreza extrema la cual aqueja a la cuarta parte de la población del cantón.

Otro indicador de la calidad de vida es la cobertura de los servicios, en ese sentido el acceso al agua potable, alcantarillado, electricidad y recolección de basura permite tener una visión más completa del cantón.

**COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS (%)**

PARROQUIAS		Agua potable	Alcantarillado	Recolección de basura	Electricidad
Manta		79,8	54,3	86,5	95,6
Periferia		6,7	5,2	50,7	89,6
PARROQUIAS RURALES	San Lorenzo	6,2	2,8	38,4	87,8
	Santa Marianita	29	14,2	16,4	87,9
<b>TOTAL</b>		76,6	52,1	84,5	95,4

Fuente: INEC, 2001.

Esta tabla permite confirmar el desequilibrio urbano rural previamente detectado pero además deja ver la baja cobertura de los servicios de alcantarillado y, en menor grado, de agua potable a nivel cantonal.

En cuanto a la educación los datos levantados en el Censo del 2001 registran lo siguiente.

PARROQUIAS		Analfabetismo	Años de Escolaridad
Manta		7,6	7,6
PARROQUIAS RURALES	San Lorenzo	18,8	3,1
	Santa Marianita	15,1	3,2
	<b>TOTAL</b>	7,7	7,5

Fuente: SIISE 4.5

El analfabetismo en el área rural del cantón es bastante significativo y la escolaridad promedio evidencia que una parte importante de la población no concluyó la primaria.

En lo que se refiere a la mortalidad, en el caso de Manta cabe destacar que los decesos provocados por agresiones se encuentran entre las principales causas de muerte de acuerdo al Anuario de Estadísticas Vitales del INEC.

### **3.3 Gestión municipal del turismo**

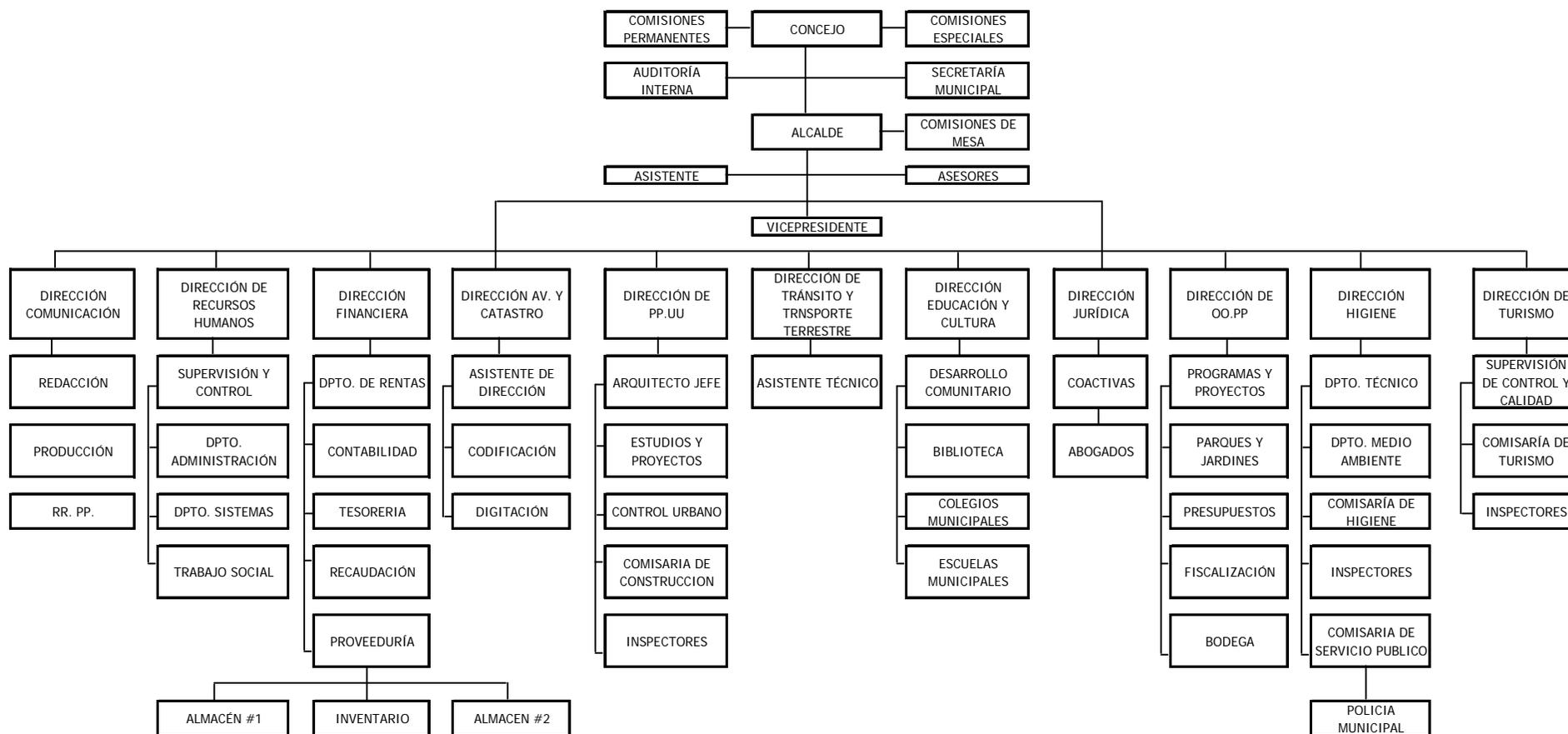
El Ilustre Municipio de Manta (IMM) firmó el Convenio de Transferencia de Competencias el 4 de noviembre de 1999 el cual se complementó con la firma posterior de un nuevo convenio en 19 de julio del 2001. Dentro de este marco se le transfirieron las siguientes atribuciones:

- Legislar localmente la actividad turística
- Actualizar el inventario turístico
- Conferir licencias a operadores turísticos
- Regular los horarios de los establecimientos turísticos
- Realizar la promoción turística del cantón
- Otorgar y renovar la Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAF)
- Controlar y vigilar la calidad de los servicios turísticos
- Dictar sanciones en coordinación con el MINTUR
- Actualizar y utilizar los catastros turísticos
- Proteger y supervisar el patrimonio cultural, ambiental y turístico
- Calificar proyectos turísticos
- Fijar tasas o tributos locales para fortalecer al sector turístico.

El IMM fue el primero en firmar este convenio con el MINTUR por lo cual se trata de un documento diferente al firmado por los demás municipios descentralizados en el que constan dos atribuciones adicionales que le permiten al IMM calificar proyectos turísticos y fijar tributos de carácter local.

### 3.3.1 Estructura municipal

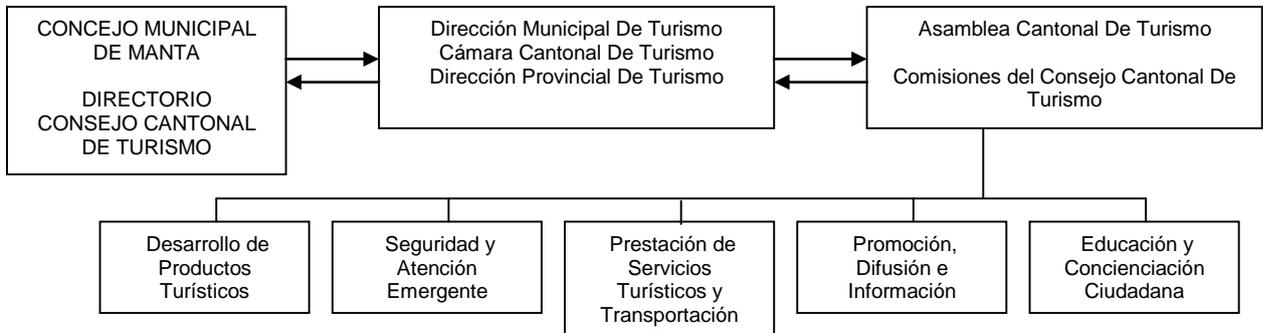
#### 3.3.1.1 Organigrama IMM



Fuente: IMM

La gestión municipal del turismo se organiza funcionalmente de la siguiente manera.

### ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE TURISMO DE MANTA



Fuente: Ard3D, USAID, 2005.

#### 3.3.1.2 Órganos y funciones

##### A) Consejo Cantonal de Turismo de Manta (CCTM)

El CCTM, el cual es un requisito del Convenio, fue creado para formular el marco político y legal que favorezca a la planificación, al desarrollo y a la operación del turismo en el cantón en concordancia con las políticas nacionales del MINTUR. Su directorio está conformado por el Alcalde (o su delegado), el Concejal presidente de la Comisión de Turismo, el Director de Turismo de Manabí, el Presidente de la Cámara de Turismo de Manta y el Director de la Escuela de Hotelería y Turismo de la Universidad Laica Eloy Alfaro.

##### B) Dirección Municipal de Turismo (DMT)

La DMT es de igual forma una obligación del Convenio de Transferencia de Competencias. Sus funciones son básicamente la aplicación de las atribuciones otorgadas por el MINTUR más las siguientes:

- Organizar o facilitar la realización de eventos públicos (de iniciativa privada o municipal) relacionados con turismo.

- Autorizar y controlar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otros organismos competentes el desarrollo de actividades turísticas en las áreas naturales protegidas.

#### C) Cámara Cantonal de Turismo

Esta instancia representa formalmente a los prestadores de servicios turísticos de la empresa privada. Su función es participar en el CCTM y en la Asamblea Cantonal de Turismo aportando la situación, la perspectiva y las iniciativas de los empresarios turísticos del cantón.

#### D) Dirección Provincial de Turismo

Este organismo representa al MINTUR en la provincia de Manabí. Le compete desempeñar la función de facilitador, coordinador y, en última instancia, fiscalizador de la actividad turística.

### **3.3.2 Plan Estratégico del IMM**

El IMM levantó con el apoyo de la Asociación de Municipalidades (AME) el Plan Estratégico Cantonal 2020 (PEC2020) en junio del 2007. El documento que se presenta a continuación se encuentra en la fase final de aprobación por parte del Concejo Municipal por lo cual aún no ha sido publicado.

Cabe destacar en este documento la profundidad de la línea base, la cual agota todos los temas concernientes al cantón a la vez que se acompaña de un soporte cartográfico bastante importante. De este análisis que además se realiza en función de las 9 centralidades<sup>17</sup> que conforman el cantón, se identificaron los siguientes problemas:

- Crecimiento urbano espontáneo que no permite un funcionamiento racionalizado de la ciudad de Manta
- Debilidad político institucional y ciudadana genera inobservancia de normas, leyes y convivencia armónica

---

<sup>17</sup> Se delimitaron estos sectores o centralidades considerando las vías colectoras principales y en algunos casos los límites parroquiales urbanos, rurales y cabeceras parroquiales rurales. Estas unidades actúan como el nivel núcleo de la planificación para el Plan Estratégico del Ilustre Municipio de Manta del 2007.

- Pérdida de ecosistemas y degradación de la calidad ambiental
- Inequitativa distribución de recursos económicos públicos y privados además de exclusión social
- Superposición de competencias para la administración de las actividades de tránsito y transporte
- Bajo nivel de prestación de los servicios de transporte público de pasajeros
- Bajos índices de conectividad, accesibilidad y movilidad urbana y regional
- Cultura permisiva con el ejercicio de la violencia como forma de resolver los conflictos
- Concepción asistencialista de los grupos vulnerables y no priorización en la asignación presupuestaria
- Ausencia de una política pública que articule y potencie las actividades de los actores involucrados en la convivencia ciudadana
- Ausencia de una estrategia de comunicación e información y bajo conocimiento público sobre lo que es la seguridad ciudadana

La visión se presenta en tres ámbitos territoriales:

- La visión regional de desarrollo del cantón está basada en convertirse en un puerto y aeropuerto de transferencia intercontinental, continental y nacional.
- La visión metropolitana consiste en convertirse en el centro pesquero, industrial, turístico y comercial del país.
- Mientras la visión de la ciudad apunta a convertirse en una ciudad portuaria del tercer milenio.

El Plan Estratégico de Desarrollo de Manta basa su propuesta en cuatro ejes prioritarios: Territorial Ambiental, Económico Productivo, Político Institucional y Desarrollo Humano, los que se plantean en tres niveles: Regional, Metropolitano y Cantonal - Urbano.

En estos tres niveles, dentro del ámbito Económico Productivo encontramos algunas líneas estratégicas y programas orientados al desarrollo turístico como se aprecia en el cuadro que sigue.

Ámbito	Línea Estratégica	Programas	Proyectos
<b>AREA METROPOLITANA</b>			
<b>Económico Productivo</b>	Gestión mancomunada del Turismo Metropolitano con oferta diversificada y complementaria	Sistemas de turismo de playa “bandera azul”, <sup>18</sup> y su especialización	
		Oferta turística diversificada para cruceros internacionales	
		Oferta turística, ecológica, histórica y antropológica	
		Abastecimiento para los cruceros	
<b>CIUDAD</b>			
<b>Económico Productivo</b>	Cantón Productivo y competitivo	Destino y distribuidor turístico del Pacifico	El turismo y el enfoque “bandera azul”
			Centro de turismo comercial, playero y gastronómico
			Distribuidor de circuitos turísticos nacionales e internacionales

Fuente: IMM, 2007.

A esto se suman otros programas que de igual manera benefician el sector principalmente en lo que concierne al manejo de áreas protegidas, al fortalecimiento de la cultura y la identidad y al control de la seguridad ciudadana, temas que, como veremos más adelante son relevantes para el desarrollo turístico en Manta.

### 3.3.3 Plan Estratégico para el Desarrollo del Turismo Cantonal

En el año 2005, el IMM fue seleccionado por el Proyecto ARD3D de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) con el propósito de brindarle asistencia técnica para la descentralización en turismo por medio del fortalecimiento institucional y la participación de los diferentes actores del sector.

En este contexto se contrató una consultoría para evaluar la descentralización del turismo en el cantón Manta y proponer alternativas de organización y gestión que impulsen el proceso. Uno de los productos entregados es justamente el Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico del Cantón Manta 2006-2008 (PEDT) el cual constituye una

<sup>18</sup> Este concepto se refiere a las playas cuyo entorno se maneja con criterios de calidad. Constituye un símbolo de aquellas playas y puertos que alcanzan altos niveles de calidad y educación ambiental y de accesibilidad, servicios y seguridad para los visitantes. ([www.todoaguilas.com/bandera.htm](http://www.todoaguilas.com/bandera.htm), 2007)

reformulación del Plan Estratégico del sector Turismo para el Municipio de Manta 2002-2008.

Se optó por reformular el plan inicial luego de que la evaluación realizada demostrara que éste no había sido implementado a cabalidad más que hasta el año 2002 y que un importante porcentaje de los productos esperados no se habían elaborado. La evaluación reveló que los cambios constantes en la dirección de los miembros del CCTM obstaculizaron la aplicación del plan como una herramienta de planificación y gestión. Asimismo se comprobó que no se habían comprometido ni asignado los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos planteados y que no existía una cultura de trabajo en equipo entre los diferentes actores locales (Samaniego, 2005:10).

El documento del PEDT actual consta de dos partes. En la primera parte se expone un breve diagnóstico de la actividad turística basado en un estudio parcial de la demanda y de la oferta, en los datos de los ingresos estimados de la actividad turística y las recaudaciones por concepto del cobro de la LUAF. En la segunda parte, se presenta el plan en sí.

### 3.3.3.1 Estudio de la oferta

Este estudio está compuesto por la información proveniente del catastro turístico realizado por la Dirección de Turismo. En él constan todos los prestadores de servicios turísticos registrados y que pagan la LUAF. La información levantada permite constatar la evolución de la planta turística<sup>19</sup> del cantón entre el 2001 y el 2005.

<b>PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS</b>	
<b>2001</b>	<b>2005</b>
170	233

Fuente: Dirección de Turismo, IMM, 2005.

---

<sup>19</sup> Al igual que en el caso de Ibarra, se considera como prestadores de servicios turísticos o planta turística a las agencias de viajes, servicios de alojamiento, de restauración, los servicios de recreación y esparcimiento, la publicidad y el transporte.

De éstos el 54% ofrecen el servicio de alimentos y bebidas y el 28% alojamiento. Para el 2007 el número de locales turísticos aumentó a 241 de acuerdo a los datos oficiales de la Dirección de Turismo (Alvaro, 2007:17).

Sin embargo este estudio de la oferta no incluye un inventario detallado de los atractivos turísticos ni su respectiva jerarquización, insumo que permitiría conocer a cabalidad los recursos del cantón para la definición de líneas prioritarias de acción<sup>20</sup>. De manera no oficial el PEC 2020 identifica 26 atractivos de los cuales 15 son naturales (predominan las playas), siete culturales y cuatro histórico- arquitectónicos.

### 3.3.3.2 Estudio de la demanda

Básicamente la información que compone este acápite la constituyen los datos sobre el número de visitantes al cantón Manta entre el 2000 y el 2004 los cuales aumentaron significativamente en el período como se aprecia en el cuadro siguiente.

<b>NÚMERO DE VISITANTES</b>				
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
123.365	186.519	225.472	308.732	335.601

Fuente: Dirección de Turismo, IMM, 2005.

El año 2006 se registró el ingreso de 300.000 visitantes dentro de la categoría del turismo local y turismo receptivo<sup>21</sup> de acuerdo a los datos de la Dirección de Turismo.

En este diagnóstico no consta el porcentaje de ocupación de los servicios de alojamiento ni una medición de las percepciones, preferencias y capacidad de gasto de los turistas lo que facilitaría la elaboración de productos turísticos locales. Sin embargo, un estudio

---

<sup>20</sup> En este sentido la Dirección Provincial de Turismo informó que el último inventario de atractivos turísticos se realizó en el año de 1995 y que se lo está actualizando aunque ese trabajo no concluye aún (Fuente: Conversación telefónica con la funcionaria Rosalía Cevallos en septiembre del 2007)

<sup>21</sup> El turismo receptivo corresponde a la actividad turística ejercida desde el punto de destino, en la cual la empresa turística presta sus servicios, sin importar la procedencia del turista. (MONTANER et al., 1998: 379)

reciente<sup>22</sup> sobre la satisfacción de los turistas que visitan Manta puede proveer información adicional sobre la demanda que, aunque no se consideró para la formulación del PEDT, resulta de interés para analizar la consistencia de la planificación.

Este estudio concluye lo siguiente:

- Los visitantes encuestados son en su mayoría adultos jóvenes con formación profesional de tercer nivel.
- Los ingresos de los visitantes no superan los 400 USD mensuales para el 67% lo que deja ver una limitada capacidad de gasto. Sin embargo el 40% estaría dispuesto a gastar hasta 50 USD diarios frente al 34% que no pagaría más de 25 USD.
- Más de la mitad de los encuestados habían visitado el destino con anterioridad.
- Aproximadamente la mitad de la muestra permanece en el cantón de dos a tres noches y el 18% declara una estadía de más de tres noches lo que deja en evidencia que no consideran al cantón como un centro de escala sino más bien como un centro de estadía.<sup>23</sup>
- El alojamiento se realiza en su mayoría en hoteles (45%) y en casa de familiares (36%). Las tres cuartas partes de la muestra se mostró muy satisfecha con el servicio de alojamiento provisto por los hoteles.
- Casi la mitad de los visitantes utilizaron un medio de transporte particular mientras la tercera parte de la muestra utilizó el transporte colectivo público de los cuales el 26% lo calificó como deficiente.
- La organización del viaje se realizó sin intermediarios en una gran mayoría (85%).
- La calidad de los servicios de alimentación se valora bastante bien, el 53% la califica como excelente.

---

<sup>22</sup> Basado en la encuesta efectuada entre el 25 y 27 de mayo de 2007 en las playas de Manta por estudiantes del noveno semestre de Marketing de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí bajo la dirección del Lic. Xavier Alvaro. La muestra de encuestados es de 541 personas.

<sup>23</sup> Los centros de estadía presentan como característica principal la dependencia de un solo atractivo (como puede ser una playa) que motivan estadías promedio de cinco o más noches principalmente en casas o condominios. (BOULLON, 2006:71)

- La principal recomendación de los encuestados concierne la higiene y el control de olores en los espacios públicos. También se sugiere mejorar la seguridad, la capacitación de los guías y el ornato del cantón.

### 3.3.3.3 Estudio de los ingresos

La actividad turística genera ingresos que si bien en el cantón Manta no son los más importantes, proveen una información marginal del rendimiento económico del sector.

<b>INGRESOS ESTIMADOS DEL TURISMO EN EL CANTÓN MANTA, AÑO 2005</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Gasto promedio diario</b>	<b>TOTAL</b>
HOTELES	25,00	8'288.600
CRUCEROS	50,00	450.000
ALOJADOS CASA FAMILIARES	5,00	1'998.420
ALIMENTACIÓN	3,00	8'073.000
TRANSPORTE URBANO	0,50	897.000
DIVERSIÓN	10,00	2'990.000
<b>TOTAL</b>		<b>22'697.020</b>

Fuente: IMM, 2005.

### 3.3.3.4 Formulación del PEDT

El PEDT se construyó por medio de una metodología participativa basada en un modelo de gestión para el desarrollo turístico sostenible. En ese sentido, se realizó el levantamiento conjunto de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) por áreas temáticas del sector turístico<sup>24</sup>. El modelo se apoya en cinco aspectos primordiales:

- La preeminencia del mercado nacional en la emisión de turistas a Manta, sin descuidar al turismo externo

<sup>24</sup> Los temas analizados en la matriz FODA son: alternativas y sitios de interés turístico urbanos y rurales, seguridad y atención emergente al turista y al sector, prestación de servicios turísticos, educación y comportamiento ciudadano, promoción difusión e información y facilidades de transportación, accesos al cantón y a los sitios de interés turístico y servicios básicos, planificación y ordenamiento.

- El establecimiento de un sistema dual de desarrollo (Fortalecimiento de la oferta de atractivos turísticos y consolidación de un tejido turístico)
- La diversificación de los mercados en función de la demanda
- La implantación de un desarrollo sostenible

A partir de esto se definieron los ejes estratégicos para el desarrollo turístico del cantón los cuales se resumen a continuación:

- Los mercados prioritarios para Manta son el turismo nacional de playa, el turismo nacional e internacional de negocios y el ecoturismo.
- El posicionamiento turístico debe darse por medio de una diferenciación competitiva que permita afianzar el destino a nivel de la provincia de Manabí y de cada una de sus áreas de atractivo turístico.

La visión propuesta reza así “En 5 años el cantón Manta será considerado como uno de los cinco destinos turísticos más importantes del país, y el cuarto más visitado por los ecuatorianos, y será reconocido como un importante destino turístico a nivel mundial. Además se consolidará como la segunda puerta de ingreso y centro de distribución de turistas y visitantes del Pacífico Sur. El turismo se convertirá en la segunda fuente de ingresos del cantón.”

Por otro lado, el plan define como su misión a la siguiente: “Fortalecer los organismos de vigilancia, control y desarrollo local; articulados junto a la empresa privada, en la propuesta de creación y regulación del Consejo Cantonal de Turismo, para así garantizar la sostenibilidad institucional y normar las actividades turísticas y vinculadas de tal manera que el desarrollo turístico sea socialmente justo, económicamente rentable y ambientalmente favorable, como una propuesta viable para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos”.<sup>25</sup>

Los objetivos propuestos para la consecución de la misión y la visión son los siguientes:

- 1) Garantizar la calidad de los productos turísticos naturales existentes
- 2) Fomentar las actividades y mejorar la calidad de los productos turísticos

---

<sup>25</sup> Esta misión fue formulada en el Plan Estratégico de Turismo del año 2001 pero se decidió conservarla en el PEDT reformulado.

culturales y sociales

- 7) Desarrollar otros potenciales productos turísticos locales
- 8) Desarrollar productos turísticos intercantonales
- 9) Ordenar y normar las actividades turísticas y relacionadas
- 10) Promocionar adecuadamente al cantón y sus productos turísticos existentes y en desarrollo
- 11) Facilitar la movilización de turistas nacionales y extranjeros y garantizar la calidad del servicio de transportación.
- 12) Garantizar la calidad de la prestación de servicios turísticos.
- 13) Garantizar la suficiente seguridad de los turistas y del sector.
- 14) Garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo turístico.
- 15) Lograr una conciencia ciudadana favorable al turismo.
- 16) Monitorear y cuantificar el crecimiento de la actividad turística cantonal.

A esto le sigue una Matriz de Planificación en la cual se detallan los programas, las estrategias y actividades, su prioridad y temporalidad, los responsables, el costo estimado, el cronograma de trabajo y el producto esperado. En ese sentido se establecen ocho programas en los temas de:

- Desarrollo de sitios turísticos y mantenimiento de sitios de interés
- Promoción difusión y señalización turística
- Gestión para la implementación de infraestructura para el desarrollo turístico
- Capacitación del sector turístico
- Seguridad turística
- Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Turismo
- Educación turística
- Datos y estadísticas

### **3.3.4 Plan Operativo**

Al PEDT lo acompaña un Plan Operativo para el año 2006<sup>26</sup>. Este documento detalla las actividades a realizarse por la Dirección Municipal de Turismo dentro de los programas antes enunciados. Es así que este plan se resume en la tabla que sigue:

---

<sup>26</sup> Para el período 2002-2004 se elaboró un Plan Operativo con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyos proyectos se cumplieron parcialmente.

PROGRAMA	ESTRATEGIA/ ACTIVIDADES
<p><b>Desarrollo de productos turísticos y mantenimiento de sitios de interés</b></p>	<p>1. Identificación y elaboración de proyectos comunitarios participativos para mejorar los productos turísticos y el manejo comunitario de los recursos</p>
	<p>2. Elaboración del Plan de Manejo del Bosque Rural del cantón Manta y gestión para su declaratoria como área natural protegida</p>
<p><b>Promoción, difusión y señalización turística</b></p>	<p>1. Elaboración permanente y suficiente de material de información bilingüe sobre el cantón y sus atractivos con participación pública y privada</p>
	<p>2. Fortalecimiento de los sitios de información turística existentes y apertura de centros de información en lugares estratégicos, garantizando la capacidad y estabilidad del personal</p>
	<p>3. Diseño y promoción de circuitos intercantonales y regionales con productos existentes</p>
	<p>4. Establecer alianzas estratégicas para ampliar la promoción turística</p>
	<p>5. Apoyar y participar en eventos nacionales e internacionales de promoción turística</p>
	<p>6. Rehabilitación, mantenimiento y señalización básica de vías y accesos a los sitios de interés turístico</p>
<p><b>Gestión para la implementación de infraestructura para el desarrollo turístico</b></p>	<p>1. Gestión, y motivación a la empresa pública y privada para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La construcción de salones de eventos y convenciones</li> <li>- Incrementar la capacidad de planta turística</li> <li>- La construcción de miradores y paradores turísticos</li> <li>- Proyectos alternativos de diversión diurna y nocturna</li> </ul>
	<p>2. Gestión ante los propietarios de las unidades de transporte para que mejoren sus vehículos y la seguridad del pasajero</p>
	<p>3. Gestión ante los gremios de transporte urbano e intercantonal para la ampliación de las rutas hacia los sitios de interés turístico</p>
<p><b>Capacitación del sector turismo</b></p>	<p>1. Difusión y aplicación del marco legal nacional para el sector turístico</p>
	<p>2. Apoyo a la capacitación al sector en temas de: marketing, administración, relaciones humanas, servicios, etc</p>

	<p>3. Control de los precios y estímulo a los empresarios turísticos que mantienen precios accesibles</p> <p>4. Diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de reclamaciones del turista</p> <p>5. Apoyo a la capacitación de los choferes en temas como relaciones humanas e información turística</p>
<b>Seguridad turística</b>	<p>1. Creación y regulación del Comité de Seguridad Cantonal</p> <p>2. Creación y Fortalecimiento de: Policía Turística, 911, y Brigadas Barriales</p> <p>3. Gestión para lograr el incremento del personal de las fuerzas del orden y de Puestos de Atención Inmediata PAI</p> <p>4. Diseño de un programa de seguridad para los establecimientos de prestación de servicios turísticos</p> <p>5. Operativos de control en las vías de acceso en las temporadas de turismo masivo</p> <p>6. Elaborar un registro de huéspedes acorde con las necesidades de control y seguridad</p> <p>7. Asistencia técnica ambiental a las industrias contaminantes</p>
<b>Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Turismo</b>	<p>1. Elaboración del marco legal normativo de la actividad turística a nivel local</p> <p>2. Fortalecimiento de la Dirección Municipal de Turismo. Mejoramiento de sus condiciones logísticas y técnicas</p> <p>3. Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Turismo. Aplicación de la ordenanza de creación y regulación del mismo</p> <p>4. Fortalecimiento de la Cámara de Turismo Capítulo Manta</p>
<b>Educación turística</b>	<p>1. Diseño y ejecución inicial de proyectos que garanticen procesos sostenidos de educación y concienciación ciudadana encaminados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar su participación</li> <li>- Fortalecer los valores y la identidad</li> <li>- Mejorar su comunicación con personas extranjeras</li> <li>- Actuar y denunciar los hechos delictivos y de corrupción</li> <li>- Cumplir con sus obligaciones eficientemente</li> </ul>
<b>Datos y estadísticas</b>	<p>1. Diseño de los formatos y programas adecuados</p> <p>2. Medición y cuantificación de las variables turísticas importantes</p>

Fuente: IMM

Como se puede apreciar en este documento no se especifican los proyectos puntuales de desarrollo turístico ni las zonas donde se llevarán a cabo.

Este Plan Operativo cuenta con un presupuesto financiado con los aportes del IMM, la Cámara de Turismo de Manta y el MINTUR (a través del Fondo Mixto de Promoción Turística) y, de ser posible, con el aporte de organismos de cooperación.

### **3.3.5 Resultados**

#### **3.3.5.1 Coherencia interna de la planificación**

De las diferentes evaluaciones realizadas al IMM luego de la descentralización se puede deducir que la aplicación de todos los planes ha tenido innumerables tropiezos. El hecho de que existan sucesivas versiones de los planes y pocos resultados de ellos llama la atención.

Lo mismo sucede con el Plan Estratégico Cantonal el cual aún no recibe su aprobación final por parte del Concejo Municipal. El IMM fue el primer municipio en firmar el convenio de transferencia de competencias y, aunque es innegable que se han llevado a cabo acciones para el mejoramiento del cantón, esto no ha respondido a una planificación.

Para el tema de turismo se han definido dos estrategias, una para el ámbito metropolitano y otra para la ciudad. Los programas que las componen, si bien son interesantes difieren de los programas presentados en el PEDT y el POA. Además, al no considerar el ámbito regional se contradice uno de los objetivos del PEDT que consiste en establecer alianzas y circuitos regionales y provinciales que permitan el desarrollo de la actividad.

Es probable que estas diferencias se deban a las metodologías utilizadas para realizar los diferentes planes. En el documento del PEC 2020 no se incluye una explicación de la metodología utilizada ni se demuestra que ésta haya sido participativa.

Los programas definidos en el Plan Operativo guardan relación en gran medida con los problemas detectados en el análisis FODA. Sin embargo al no haber utilizado el inventario jerarquizado de atractivos turísticos el Programa de Desarrollo de Productos Turísticos no puede detallar los proyectos específicos que el cantón requiere. Esto a su vez puede ser interpretado de dos maneras. La primera es que no se trabajó este tema con los representantes de las comunidades locales por lo que no se conoció sobre los intereses de estos actores sociales. La segunda es que se contó con la participación de la comunidad pero ésta no propuso ningún proyecto en específico por falta de interés o de confianza en el proceso. De cualquier manera, este detalle obstaculiza la evaluación de los resultados y del gasto.

El Programa de Promoción, Difusión y Señalización Turística presenta actividades más concretas y susceptibles de ser evaluadas. Por tratarse de actividades permanentes convendría definir indicadores gestión para asegurar su cumplimiento. Este programa debería de igual manera poner especial atención en la página web del IMM, la cual es susceptible de ser consultada por los turistas potenciales. Ésta ha mejorado sustancialmente en la segunda mitad del año 2007 sin embargo, en los motores de búsqueda no aparece en primera línea además de que su diseño no es muy amigable para quién la consulta.

En cuanto a la gestión para la implementación de infraestructura para el desarrollo turístico, se plantea motivar a los empresarios para la ampliación de la planta turística pero, al existir importante porcentaje de visitantes que se alojan en residencias particulares y al no conocer el porcentaje de ocupación de los servicios de alojamiento, estos propósitos pueden no ser los adecuados. Tal vez sería más pertinente enfocarse en la calidad de los servicios antes que en la expansión de éstos. Por otro lado los esfuerzos destinados a mejorar el servicio de transporte guardan relación con el problema identificado. No obstante el transporte, como cualquier otro servicio público, debe mejorar para todos, no sólo para los turistas, por lo que convendría trabajar en esto

conjuntamente con el Ministerio de Transporte, el Consejo Provincial y la Policía Nacional.

El Programa de capacitación turística no contempla una formación sostenida en calidad de los servicios turísticos. Si bien la percepción de los visitantes no es negativa, el posicionamiento de un destino tiene que ver en gran medida con la calidad de la prestación del servicio, por lo cual es necesario crear una cultura de calidad para que esta regule la competencia de una forma positiva.

El tema de la seguridad turística<sup>27</sup> es similar, en parte, al del transporte. La seguridad es un derecho ciudadano y por lo tanto no puede estar en manos de la Dirección de Turismo el garantizarla. Si bien el control policial ayuda, es básicamente el mejoramiento de las condiciones de vida lo que permite erradicar la delincuencia. Pero por otro lado este es un tema más complejo que tiene que ver no sólo con alejar al delincuente del turista sino también con garantizar al visitante las condiciones integrales para que su estancia no sólo no se encuentre con contratiempos, sino que además sea agradable. Asimismo tiene que ver con garantizar condiciones de operación para los prestadores de servicios. Un programa en ese sentido debería contemplar una variedad de proyectos que no aparecen debidamente reflejados en el plan.

En cuanto al fortalecimiento institucional que se reveló como un eje prioritario en la evaluación realizada en el 2005, se refleja con suficiencia en el Programa de fortalecimiento del CCTM. Esto se optimizaría emprendiendo acciones relativas a una integración de los participantes de este Consejo.

En el campo de la educación turística es necesario destacar la ausencia de proyectos relativos a la formación de los profesionales del turismo. En ese sentido, la participación de las universidades es fundamental ya que por principio debe formarse a profesionales acordes con las necesidades locales del sector. Si existen verdaderos profesionales del turismo trabajando en el ramo es más factible que se desarrolle adecuadamente la actividad.

---

<sup>27</sup> Se entiende por seguridad turística, la protección de la vida, de la salud, de la integridad física, psicológica y económica de los visitantes, prestadores de servicios y miembros de las comunidades receptoras. (GRÜNEWALD, 2007)

Por último, el Programa de Datos y Estadísticas se presenta con tres líneas de acción claves para la gestión y la toma de decisiones coherentes con las necesidades de fortalecimiento institucional.

### 3.3.5.2 Evaluación de los resultados

#### A) Gestión administrativa

De la evaluación de la descentralización del turismo realizada por la AME (Monsalve, 2006) y citada para el caso del IMI se conoce que el IMM cumple con las diez atribuciones que les fueron trasladadas a todos los municipios descentralizados. No se tiene un registro de cumplimiento de las dos atribuciones adicionales que obtuvo este municipio. De cualquier manera esto ya lo adjunta al reducido grupo de municipios que cumple con esta parte del convenio.

En lo que concierne al personal de la DMT se evidencia una falta de estabilidad del equipo (lo que obstaculiza la continuidad del trabajo) y una baja profesionalización de la unidad al no existir más que una persona titulada en turismo entre los trabajadores. La labor de la DMT es apoyada por estudiantes de turismo de las universidades locales que se insertan como pasantes, lo que en sí es un hecho positivo siempre y cuando no se pretenda suplir con esto la falta de profesionalización de la unidad. Asimismo es posible notar una falta de comunicación o coordinación de la DMT con el resto de direcciones o unidades municipales. Este particular impide que los avances sean más productivos y menos costosos.

En las evaluaciones a las que se ha tenido acceso es posible apreciar que el IMM no mantiene convenios con otras instituciones ni públicas ni privadas. De hecho es notoria la poca integración de los diferentes actores locales para la planificación y ejecución de actividades conjuntas en favor del sector turístico lo que actúa en desmedro de la conformación de una cultura de la participación y el compromiso ciudadano. Si bien en la página web del IMM están a disposición del público los presupuestos de gastos para facilitar el control social y la transparencia no existen canales evidentes para la participación ciudadana virtual como en el caso de Ibarra.

En lo concerniente al catastro de los servicios turísticos se ha dado una actualización periódica a partir del año 2002 hasta la fecha. Sin embargo los datos que maneja el IMM difieren de los de la Dirección Provincial de Turismo. De cualquier manera en los dos casos se puede apreciar una disminución de la oferta turística lo que contrasta con el perfil de la región costa que registró un crecimiento del 36% y entre los municipios descentralizados del 26%.

Con relación a la capacitación provista por el MINTUR se ofrecieron cursos o talleres en los temas de planificación estratégica, desarrollo de productos turísticos con enfoque de calidad, modelo de administración y gerencia para el desarrollo turístico, promoción, inversión y negociación internacional, sistema de información turística, seminario internacional de experiencias exitosas en gestión local del turismo, módulo de catastros e inventarios turísticos, fundamentos de descentralización y turismo y de planificación estratégica participativa. En relación al IMI el IMM ha recibido más capacitación por parte del MINTUR.

#### B) Gestión financiera

- Ingresos

Los ingresos transferidos al IMM en función de la Ley de Transferencia del 15% a los Gobiernos Seccionales son, de acuerdo al MEF, los siguientes para el período 2001-2007.

**TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS SECCIONALES  
BASE ANUAL DEVENGADO**

Gobiernos Seccionales	Transferencias a Gobiernos Seccionales						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CONSEJO PROVINCIAL DE MANABI	16.134.740,13	16.572.813,11	22.225.681,46	20.813.447,53	20.467.192,40	26.066.870,78	14.428.345,22
MUNICIPIO DE BOLIVAR	1.454.039,27	1.492.741,70	1.853.017,79	1.737.641,35	1.710.187,08	1.998.209,78	1.207.534,98
MUNICIPIO DE CHONE	3.585.657,42	3.682.255,38	5.198.509,39	4.827.172,93	4.729.905,60	5.506.758,73	1.501.843,29
MUNICIPIO DE EL CARMEN	2.707.009,26	2.779.743,01	3.360.064,26	3.153.613,46	3.104.314,72	3.628.091,28	2.193.082,64
MUNICIPIO DE FLAVIO ALFARO	1.003.693,19	1.030.216,02	1.523.101,13	1.439.653,16	1.421.578,68	1.665.600,98	1.009.292,47
MUNICIPIO DE JAMA	620.254,51	636.358,05	1.228.825,60	1.160.720,82	1.146.123,12	1.342.589,97	813.426,57
MUNICIPIO DE JARAMIJO	478.556,79	490.781,72	744.515,32	705.420,08	698.071,80	818.756,20	496.679,10
MUNICIPIO DE JIPIJAPA	2.491.729,96	2.558.634,60	2.873.971,24	2.663.423,97	2.608.315,92	3.034.687,56	1.826.288,97
MUNICIPIO DE JUNIN	746.549,91	766.072,81	1.071.299,72	1.009.431,22	996.000,60	1.165.766,54	705.789,34
MUNICIPIO DE MANTA	4.249.819,40	4.364.456,00	6.421.868,66	6.079.508,25	6.011.845,32	7.049.263,23	4.274.595,03
MUNICIPIO DE MONTECRISTI	1.251.220,04	1.284.433,82	2.113.670,48	2.031.800,56	2.007.577,68	2.350.772,32	1.423.679,28
MUNICIPIO DE OLMEDO	536.921,80	550.759,82	688.212,99	650.369,44	642.814,32	753.205,89	456.502,48
MUNICIPIO DE PAJAN	1.732.607,61	1.778.892,86	1.999.982,79	1.887.505,02	1.862.418,36	2.180.867,88	1.320.792,14
MUNICIPIO DE PEDERNALES	1.327.196,33	1.362.491,01	2.624.513,53	2.476.827,37	2.443.407,00	2.861.020,88	1.732.624,28
MUNICIPIO DE PICHINCHA	1.407.417,10	1.444.871,93	1.782.325,18	1.686.455,96	1.665.864,24	1.952.412,90	1.183.495,37
MUNICIPIO DE PORTOVIEJO	6.137.843,92	6.303.690,79	8.167.719,48	7.469.130,75	7.224.269,52	8.349.808,95	4.991.913,16
MUNICIPIO DE PUERTO LOPEZ	676.149,44	693.762,59	996.688,32	943.398,50	932.663,88	1.093.403,76	662.968,70
MUNICIPIO DE ROCAFUERTE	1.012.834,44	1.039.570,49	1.495.324,57	1.408.112,06	1.388.799,12	1.625.151,42	983.589,17
MUNICIPIO DE SAN VICENTE	865.107,61	887.862,05	1.080.758,82	1.016.962,11	1.002.848,88	1.173.291,33	709.975,76
MUNICIPIO DE SANTA ANA	1.907.479,83	1.958.507,29	2.321.478,64	2.202.149,28	2.174.024,40	2.545.689,34	1.541.693,58
MUNICIPIO DE SUCRE	1.904.037,03	1.954.996,88	2.312.839,08	2.163.723,28	2.121.002,16	2.699.177,20	1.492.901,48
MUNICIPIO DE TOSAGUA	1.334.222,75	1.369.683,84	1.707.236,19	1.545.350,09	1.590.598,20	2.032.187,77	1.128.330,09
MUNICIPIO DE 24 DE MAYO	1.322.296,22	1.357.448,49	1.594.902,10	1.507.829,56	1.489.212,96	1.744.992,92	1.057.504,18

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Como se puede apreciar el IMM tiene la segunda transferencia de fondos más importante de la provincia luego del Municipio de Portoviejo. Hasta el año 2006 estas transferencias fueron en aumento pero el 2007 presenta un descenso radical de estos valores.

Estos son ingresos para el conjunto de direcciones o unidades del IMM. En el caso de la DMT se cuenta además con los ingresos derivados del cobro de la LUAF. De acuerdo a la evaluación de la AME la eficiencia del cobro de la licencia superó el 100% en los años 2003 y 2004 y en el 2005 se estabilizó en el 100%.

Adicionalmente la DMT cuenta con los ingresos derivados de tributos por espectáculos públicos, ferias turísticas, arribo de cruceros y multas. En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de las recaudaciones por concepto del cobro de la LUAF y de los permisos de funcionamiento.

### EVOLUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Permisos de funcionamiento	0,00	4.474,00	12.071,00	4.510,00	10.024,00	6.289,00	37.368,00
LUAF	4.811,00	30.126,34	52.661,57	63.846,04	61.697,86	60.447,50	273.590,31
<b>TOTAL</b>	<b>4.811,00</b>	<b>34.600,34</b>	<b>64.732,57</b>	<b>68.356,04</b>	<b>71.721,86</b>	<b>66.736,50</b>	<b>310.958,31</b>

Fuente: Departamento Financiero, IMM, 2005.

La proforma presupuestaria para el año 2006 se distribuyó de la siguiente manera.

#### PRESUPUESTO DE INGRESOS DIRECCIÓN DE TURISMO 2006

TASAS (Registro nuevos establecimientos y LUAF)	65.455,00
MULTAS (Infracciones a ordenanzas y Ley de Turismo, otras multas)	1.200,00
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES (Aporte municipal, aporte del MINTUR para proyectos turísticos)	5.000,00
OTROS INGRESOS Aplicación acuerdo ministerial 990388 y Ordenanza de creación de DMT <sup>28</sup>	3.000,00
Venta de CD turístico empresarial de Manta	2.000,00
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>76.655,00</b>

De acuerdo a este presupuesto los ingresos por el cobro de tasas municipales representa el 85% de los ingresos esperados.

- Gastos

Los recursos del IMM son administrados por la Dirección Financiera en la cual no se ha creado una partida presupuestaria para la DMT. Es por esto que aún se incluye al turismo como parte de la Dirección de Educación y Cultura por lo que el presupuesto asignado debe ser compartido por estas dos direcciones.

<sup>28</sup> Esto incluye los valores siguientes:

- 5% de salario mínimo vital sobre el valor de la emisión de cada tarjeta de crédito o documento que sirva para similares propósitos, autorizados y legalizados en el cantón Manta, para uso nacional o internacional y el mismo valor por cada año de utilización o renovación de estas a partir del año siguiente de emisión.
- 5 por mil del salario mínimo vital general vigente por cada galón de combustible de aviación que compren en Manta las líneas aéreas extranjeras.
- El valor equivalente al 1% del salario mínimo vital general vigente por cada matrícula de un vehículo automotor del Estado, instituciones públicas, seccionales, particulares, de servicio público y de alquiler. Actuará como agente de retención la Subjefatura de Tránsito de Manta.
- La contribución anual del 1.4 por mil sobre los activos fijos y corrientes de los hoteles de lujo y de primera clase del cantón Manta.

(Ordenanza de fecha 5 de septiembre del 2000, Título III, DE LOS INGRESOS FINANCIEROS, Art. 17, Inciso 2).

**PRESUPUESTO DE INGRESOS DIRECCIÓN DE TURISMO 2006**

<b>GASTOS CORRIENTES</b>	
Servicios básicos	1.500,00
Servicios generales (promoción y señalización turística, capacitación para desarrollo turístico y otros servicios)	43.800
Gastos en personal (Gastos de movilización y capacitación)	3.000,00
Mantenimiento	500,00
Contratación consultoría, asesoría, investigación	12.500,00
Bienes de uso y consumo corriente	5.555,00
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	
Bienes muebles	1.850,00
Equipos de cómputo	7.250,00
Equipos de oficina	200,00
Libros y colecciones	500,00
<b>TOTAL</b>	<b>76.655,00</b>

Fuente: IMM

De acuerdo a esta información el gasto corriente por pago de salarios no forma parte del presupuesto de la DMT.

Esta información en principio se contrapone con lo presupuestado para la ejecución del POA 2006 de acuerdo a la asistencia técnica realizada por el Programa ARD3D.

<b>PROGRAMA</b>	<b>COSTO USD</b>	<b>APORTE MUNICIPAL</b>	<b>OTROS APORTES</b>
P1: Desarrollo de productos turísticos y mantenimiento de sitios de interés.	16.000	13.500	2.500
P2: Promoción, difusión y señalización turística	48.500	30.000	18.500
P3: Gestión para la implementación de infraestructura para el desarrollo turístico	1.500	900	600
P4: Capacitación del sector turístico	10.000	7.400	2.600
P5: Seguridad turística	4.500	3.500	1.000
P6: Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Turismo	19.000	18.000	1.000
P7: Educación turística	5.000	5.000	
P8: Datos y estadísticas	4.000	3.000	1.000
<b>TOTALES</b>	<b>108.500</b>	<b>81.300</b>	<b>27.200</b>

Este cuadro, en el que finalmente se contempla de inversión en turismo, no especifica claramente las fuentes de financiamiento para la implementación de estos programas. Simplemente se menciona que estas necesidades se cubrirán con el aporte de las recaudaciones municipales por concepto de cobro de tasas y licencias y que susceptiblemente se puede contar con el aporte de la Cámara de Turismo y el MINTUR

por medio del Fondo Mixto de Promoción Turística. De cualquier manera se puede apreciar que el aporte del IMM requerido en este cuadro excede los ingresos presupuestados anteriormente.

Todo esto se contradice con los resultados de la evaluación realizada por la AME en los cuales se encontró que la relación ingresos por LUAF/ gastos DMT es de 176,78 para el período 2003-2005, es decir, que el valor recaudado excede los gastos de la unidad. Tal vez esto se explica para el período ya que no se implementó el Plan Estratégico realizado en el 2002 por lo que la inversión en turismo fue insignificante.

### **3.4 Conclusiones**

La información presentada permite concluir lo siguiente:

- El IMM y específicamente la DMT no han desarrollado la capacidad institucional adecuada para la gestión descentralizada del turismo. La relación entre las distintas unidades municipales no está coordinada y se percibe un aislamiento de la DMT. Esto se refleja en la falta de concordancia entre el PEC 2020 y el PEDT.
- Si bien el ingreso de turistas al cantón se ha incrementado en los últimos años, no se evidencia que esto sea el resultado de la gestión municipal del turismo sino más bien de una coyuntura económica. En ese sentido no es posible afirmar que la transferencia de competencias del turismo al IMM haya fortalecido la gestión municipal al menos en el sector turismo.
- La participación social es bastante limitada y aparentemente el IMM no ha podido aún afianzar espacios regulares y confiables que comprometan a los diferentes actores involucrados en el sector. Asimismo, es evidente la ausencia de las comunidades locales en la formulación y ejecución de los diferentes proyectos.
- Los ingresos para la inversión en turismo no se concretan, el cobro de la LUAF si bien es eficiente no cubre más que el gasto corriente. Esta situación puede mejorar con la implementación de la ventanilla única para el cobro de la LUAF

y de los permisos de construcción lo cual sucederá en un futuro próximo. Sin embargo esto no basta para cubrir las necesidades de inversión. Es necesario comprometer en mayor medida la participación económica de la empresa privada.

- La presencia del Puerto de Transferencia es una potencialidad clave para el desarrollo del turismo como segunda fuente de ingresos del cantón. Sin embargo, es necesario establecer alianzas con otros gobiernos locales ya que importantes atractivos naturales de la región se encuentran en otros cantones. Esto permitirá una diversificación de la oferta turística que beneficiará a varios gobiernos y empresarios locales.
- El IMM cuenta con ventajas comparativas que, de desarrollarse una adecuada capacidad institucional y una participación de los actores locales, pueden derivar en ventajas competitivas que repercutan en el desarrollo del cantón por medio del turismo.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO LOCAL**

En los capítulos anteriores se pudo evidenciar que aún hay mucho camino por recorrer en lo que a descentralización del turismo se refiere. Las evidencias recolectadas dejan dudas al respecto de que, tal como se ha gestionado hasta ahora, la descentralización constituya un impulso para el desarrollo local. En este capítulo se propone explorar el contexto de esta problemática y proponer los lineamientos para la gestión municipal de turismo.

#### **4.1. ¿Ha favorecido la descentralización del turismo a la gestión institucional y al desarrollo local?**

##### **4.1.1. Repercusiones de la descentralización del turismo en la gestión institucional**

Se ha escuchado con demasiada frecuencia que el turismo tiene un efecto multiplicador que repercute en la capacidad para generar divisas, crear empleos y fomentar la inversión. Como ya se mencionó, el MINTUR, a través de la transferencia de competencias, espera se fortalezca la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales para que por medio de sus intervención se alcancen estos beneficios de la actividad turística. Estas afirmaciones no son contradictorias en sí mismas, en un marco adecuadamente regulado todo esto es posible como ya se ha demostrado en varios municipios turísticos del mundo. El problema es si estas condiciones efectivamente se dan en el contexto de la descentralización en el Ecuador. En ese sentido, cabe analizar no sólo el desempeño de los municipios descentralizados sino también el papel del MINTUR como autoridad nacional del ramo.

##### **4.1.1.1. El papel del MINTUR en la descentralización del turismo**

Las obligaciones contraídas por el Ministerio del ramo de acuerdo a lo estipulado en los Convenios de Transferencia de competencias son:

1. Establecer el marco político y legal general para el funcionamiento del sector turístico.

2. Elaborar el marco legal y normativo para el funcionamiento de los establecimientos turísticos de país.
3. Vigilar el cumplimiento de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y sus reglamentos por parte del Municipio.
4. Dotar al Municipio de la información técnica necesaria para la gestión turística.
5. Entregar a la Municipalidad un equipo de computación con el soporte tecnológico adecuado para la interconexión a la red y al Sistema Integrado de Información Turística.
6. Prestar asistencia técnica y capacitación sostenida y permanente al Municipio para el perfeccionamiento continuo en materia turística.
7. Transferir las atribuciones y funciones relacionadas con el otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento de los establecimientos turísticos de su jurisdicción. El Ministerio define los parámetros técnicos para el establecimiento de valores en relación a la categoría del establecimiento en función de lo cual el Municipio fija la respectiva tasa.
8. Apoyar a los proyectos de desarrollo turístico sostenible presentados al Ministerio de Turismo por el Municipio que formen parte de su Plan Estratégico Local y preferentemente aquellos que involucren a grupos indígenas campesinos.
9. Cofinanciar las actividades promocionales locales, que sean presentadas por el Municipio de acuerdo a la programación anual de promoción turística cantonal.
10. Realizar una continua evaluación sobre la marcha del proceso y sus avances en el tiempo.

Estas obligaciones han sido cumplidas en diferente grado. Es así que no todos los municipios descentralizados se han beneficiado en igual medida de estos aportes del MINTUR.

Cabe destacar que el Ministerio en miras a apoyar la descentralización del turismo, formuló en el 2003, el Plan de Dinamización Turística, el cual se proponía, a través de

la cofinanciación, motivar a los municipios para el emprendimiento de acciones de bajo costo y alto impacto basadas en la coordinación público-privada. No obstante, a pesar de contar con el presupuesto, este plan no ha entrado en funcionamiento a cabalidad ya que no ha sido institucionalizado debido a la constante inestabilidad del personal del Ministerio<sup>29</sup>.

En lo que concierne al marco político y legal se puede afirmar que gran parte de los instrumentos han sido elaborados y aprobados por las instancias competentes, inclusive el PLANDETUR 2020 el cual fue recientemente dado a conocer. Sin embargo, en lo que concierne a la definición e implementación de políticas nacionales con respecto al turismo y a su descentralización persisten aún vacíos e incoherencias por resolver. Si bien las asignaciones presupuestarias para diversas actividades del MINTUR han aumentado considerablemente no se percibe una verdadera voluntad de los sucesivos gobiernos por convertir a esta actividad en una de las principales fuentes de ingresos, si bien en el discurso se recurre continuamente a esta afirmación. Si la apuesta del MINTUR va por el turismo sostenible, en sus distintas variaciones, las acciones de los Ministerios del Ambiente, de Obras Públicas, de Economía y de Energía deberían ir en consonancia con este criterio lo cual es evidente que no ha ocurrido.

Por otro lado, en lo referente a la entrega de los medios y la información necesaria para la gestión municipal de la actividad turística, se cumplió con el suministro de equipos y soportes informáticos de acuerdo a la evaluación realizada por la AME en el año 2006. No obstante, los inventarios de atractivos turísticos actualizados que debían ser entregados por el MINTUR a los municipios a través de sus Direcciones Regionales o Provinciales no se han sido completados aún, aparentemente por falta de recursos. Este hecho repercute en la elaboración del estudio de la oferta el cual debe necesariamente incluir los atractivos jerarquizados de acuerdo a su calidad ya que esta información permite emprender acciones prioritarias para el desarrollo turístico. Este es el caso del IMM cuyos planes no cuentan con esta información ya que el inventario de atractivos aún está siendo actualizado por la Dirección Provincial de Turismo de Manabí.<sup>30</sup> A

---

<sup>29</sup> En el año 2005, el PAD CONAM contrató los servicios de la consultora Ana García para el desarrollo de herramientas e instrumentos para la operación del Programa de Dinamización Turística pero aún no es posible determinar los resultados de la aplicación de este producto.

<sup>30</sup> Existen dos maneras de calcular este dato, por medio de la sumatoria de los ingresos brutos de las empresas turísticas y proveedoras de servicios afines o por medio de la multiplicación del gasto diario de

esto se suma que el MINTUR no cuenta con los datos necesarios para calcular indicadores específicos ya que la cuenta satélite de turismo<sup>31</sup> fue desactivada algunos años atrás y, por otro lado, los municipios no levantan la información al respecto del ingreso, la permanencia y el gasto de los turistas que los visitan. Por este motivo es prácticamente imposible determinar la participación del sector turismo en el PIB de cada cantón.

En el caso de la capacitación a los funcionarios municipales, el MINTUR ha ofrecido cursos en diversas temáticas relacionadas con la gestión del turismo pero la asistencia de los funcionarios de las UTM's ha presentado importantes variaciones en número entre las diferentes regiones del país. De cualquier manera, el Ministerio ha cumplido en gran medida con este compromiso.

La obligación de cofinanciar la promoción turística local se ha cumplido en alto grado por medio del Fondo Mixto de Promoción Turística el cual trabaja en diferentes líneas de acción a nivel interno y externo. El presupuesto para estas actividades ha aumentado considerablemente en los últimos tres años siendo éste en la actualidad uno de los ejes primordiales de la labor ministerial. No obstante, la mayoría de los municipios descentralizados no han desarrollado aún un producto turístico consistente que promocionar o no cuentan con un plan de promoción estructurado y en ejecución por lo que no pueden acceder a estos beneficios demostrándose nuevamente que no hay consistencia entre lo acordado y lo posible.

Finalmente, es obligación del MINTUR, a través de su Unidad de Descentralización y Gestión Local (UDGL), el realizar el seguimiento del proceso por medio de evaluaciones intertemporales. Para esto la UDGL debía diseñar un sistema de monitoreo

---

los turistas por su número y los días de estadía. (BOULLON, R., *Los Municipios turísticos*, Trillas, México, 2006, pag. 121)

<sup>31</sup> “Una cuenta satélite es una noción desarrollada por las Naciones Unidas para medir las dimensiones de los sectores económicos que no se definen como industrias en las cuentas nacionales. El turismo, por ejemplo, es una amalgama de industrias tales como el transporte, el alojamiento, los servicios de alimentación y bebidas, las actividades recreativas y el entretenimiento y las agencias de viajes.[...] La cuenta satélite del turismo es un instrumento estadístico diseñado para medir esos bienes y servicios de acuerdo con normas internacionales sobre conceptos, clasificaciones y definiciones, que permitirá establecer comparaciones válidas con otras industrias y, llegado el caso, entre un país y otro y entre grupos de países. Esas medidas podrán compararse también con otras estadísticas económicas internacionalmente reconocidas”. (Cepal, 2008)

y seguimiento de la descentralización el cual aún no ha sido concluido. De cualquier forma, esta obligación se ha cumplido parcialmente ya que, a pesar de no existir un procedimiento para tal fin, se ha realizado una evaluación por parte del Ministerio<sup>32</sup>.

#### 4.1.1.2. Impacto de la descentralización del turismo en los municipios descentralizados y en el desarrollo local

De una evaluación del año 2007 contratada por el Programa de Modernización y Descentralización de la Cooperación Alemana GTZ (PROMODE), realizada por Starnfeld a base de entrevistas a políticos, académicos, representantes de ONGs, medios de comunicación y de la cooperación internacional, se derivan algunas conclusiones importantes para este estudio. Dentro de las percepciones de los entrevistados con relación a diversos temas se destacan las siguientes:

- La descentralización no forma parte de las demandas sociales de la población, luego se percibe como una imposición de interés de las élites políticas.
- No es evidente la relación entre la descentralización y la mejora social. Ni siquiera la posibilidad de un control social a través de las veedurías ciudadanas modifica esta lectura.

De esto se puede deducir que a nivel de percepción general la descentralización, tal como se ha llevado a cabo, no ha incentivado el desarrollo local ni repercutido en un mejoramiento de las condiciones de vida porque de otro modo se tendría una concepción diferente de los resultados del proceso.

Pero ¿Qué impacto local ha tenido la descentralización del turismo? Del estudio de los dos municipios descentralizados y de la revisión de los informes antes citados se derivan algunas conclusiones interesantes de orden cualitativo que apuntan más a la

---

<sup>32</sup> Esta evaluación, que se realizó en el 2004, estuvo a cargo de la Ing. Cinthy Veintimilla, responsable de la asistencia técnica a los municipios descentralizados y se trabajó en función de cuatro parámetros: aspectos legales, institucionalización, voluntad política y aspectos técnicos. Por otro lado el CONAM, con el apoyo del BID, contrató a la consultora Ana Villarreal para estructurar un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Descentralizada de Turismo el cual se concluyó en mayo del 2005.

gestión del desarrollo local<sup>33</sup> que a sus impactos en términos de mejoramiento de las condiciones de vida de lo cual no se tienen indicadores actualizados:

- En términos de estructura municipal, la firma del Convenio de Transferencia de Competencias obliga a la creación de una unidad encargada de la gestión del turismo (UTM). Esta unidad debe estar a cargo de un equipo, en principio formado para tal efecto, y con la capacidad de tomar decisiones en función de unos lineamientos predefinidos y de un presupuesto. Lastimosamente la realidad es muy distinta. Las unidades creadas al interior de los municipios no solo carecen de los recursos humanos y financieros sino que además no cuentan con la independencia fiscal ni de decisión requeridas. Y esto repercute de manera importante sobre la gestión municipal del turismo.
- Al interior de los municipios descentralizados no se ha creado una instancia eficiente que favorezca el trabajo coordinado de las diferentes unidades. El desarrollo del turismo no puede estar deslindado del desarrollo urbanístico, del manejo de desechos, de la provisión de servicios básicos, etc. Por esto, es grave que algunas UTMs, como la del IMM estén trabajando aisladamente.
- Aunque el Convenio de Transferencia de Competencias lo requiere, no se han estructurado verdaderos sistemas de información turística, los cuales no sólo deben informar a los visitantes sobre los diferentes atractivos y servicios, sino también levantar datos relevantes con respecto a la actividad que permitan la toma de decisiones.
- La descentralización del turismo ha generado un mayor empoderamiento de los actores locales con relación al desarrollo no sólo del sector sino del cantón. Esto se evidencia en la participación de los diferentes actores en las instancias decisivas y propositivas. Lastimosamente, como todo proceso participativo y de responsabilidad y control social, este esfuerzo no es aún constante ni generalizado para todos los municipios descentralizados en turismo. Es así que en algunos cantones no se ha logrado concretar la participación de la empresa privada ni del sector educativo y en otros los municipios no han logrado comprometer a la población local para el desarrollo de los proyectos. Esto deja

---

<sup>33</sup> El proceso de desarrollo local puede evaluarse en función de la participación y la construcción de un tejido social, la planificación, la gestión y liderazgo del plan, la capacidad institucional, los temas transversales o enfoques incorporados y la articulación a los sistemas nacionales. (SÁENZ, 2006: 292 - 298)

en evidencia que las redes e instancias para la participación, si bien han mejorado, siguen siendo débiles.

- Por otro lado, al obligar el Convenio de Transferencia de Competencias a cobrar la LUAF, los municipios se han visto compelidos a mantener un catastro actualizado de los servicios turísticos lo que marca la pauta para un mayor control por parte de la autoridad municipal. Asimismo, el cobro de esta licencia ha motivado a algunos municipios a realizar esta recaudación de una manera más eficiente por medio de una ventanilla única para el cobro de las imposiciones municipales.
- Asimismo la reducción de las transferencias presupuestarias a los gobiernos seccionales motivó la autogestión para el financiamiento de proyectos de algunos de los municipios descentralizados que desarrollaron la capacidad para esto.
- A pesar de que gran parte de la planificación de los municipios descentralizados en turismo no se cumplió, la descentralización motivó su realización, así sea sólo un documento preliminar. El levantamiento inicial de los planes estratégicos ya implica un esfuerzo importante de participación y diagnóstico.
- Todo lo anterior también motivó la reflexión al respecto de la promoción y la conservación del patrimonio natural y cultural así como de la recuperación de la identidad local. Aunque son procesos aún incipientes la descentralización del turismo los ha impulsado parcialmente.

Lo anteriormente planteado permite afirmar que si bien se han dado algunas mejoras en la gestión, éstas no han sido tan significativas como para afirmar que la descentralización del turismo ha favorecido el nacimiento y la consolidación de lo que se denomina municipios turísticos. Es cuando un cantón genera suficientes ingresos por la actividad turística receptiva como para mantener a la población local y generar divisas para el país, que se puede afirmar que la actividad turística impulsa su desarrollo, entonces se habla de municipios turísticos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> “Los municipios turísticos son aquellos que han ido incorporando progresivamente al turismo en su actividad económica. En ellos se concentra el uso y disfrute del territorio por parte de un considerable número de turistas y el turismo se convierte en la actividad económica predominante, especialmente en determinadas estaciones del año. Esto trae consigo una serie de actividades, servicios, infraestructuras, fenómenos de asentamiento de población vacacional así como patrones de conducta en la población residente. (RENDÓN, 2006:19)

En el Ecuador, hay pocos municipios que se aproximan a esta categoría por la predominancia del turismo como actividad económica y la participación de sus municipios como facilitadores de ésta. Pero sin duda, sería demasiado arriesgado denominar como tal a la totalidad de municipios descentralizados en turismo ya que por definición deberían reportar ingresos que se reinviertan en el desarrollo del cantón.

De igual manera, en los dos casos estudiados, que forman parte de los grupos focales de municipios descentralizados con mayor éxito de acuerdo al PAD CONAM, no es clara la contribución de la descentralización del turismo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los respectivos cantones. Éstas debieron mejorar ya sea individualmente, por medio de la participación directa de la población en la actividad turística en crecimiento, o colectivamente, si es que las recaudaciones municipales por este concepto fueran altas y se reinvirtieran en proyectos para la provisión de servicios.

En el caso de Ibarra, aunque gran parte de la PEA pertenece al sector turismo, no hay evidencias de que los ingresos individuales sean lo suficientemente buenos y se sabe que las recaudaciones municipales son insuficientes para la inversión social.

En cuanto a Manta se conoce que a pesar de no estar principalmente orientados a la actividad turística, reportan mayores ingresos totales por este concepto, tanto individual como municipalmente, aunque una pequeña proporción de su PEA se encuentre inmersa en el sector.

Tanto en el uno como en el otro caso es evidente que cualquier mejoramiento que se haya dado en la provisión del servicio o en el acceso a la salud, educación, vivienda y servicios básicos no fue financiado con las ganancias del turismo, independientemente de que algunos habitantes hayan mejorado sus ingresos familiares. De otro modo no sería necesario para los dos municipios el negociar financiamientos externos para sus proyectos de desarrollo.

Esto quiere decir, en otras palabras, que hasta el momento la descentralización del turismo no se ha revelado como una estrategia eficiente para el desarrollo local de la actividad en el contexto actual del país. Esto se debe básicamente a la manera en la cual

está siendo manejada tanto por parte de la autoridad nacional del turismo, el MINTUR y los gobiernos seccionales como por parte de los empresarios y las comunidades locales.

El manejo actual del turismo parte del supuesto de que esta actividad productiva es la “gallina de los huevos de oro” y que *per se* genera grandes beneficios para las comunidades locales. Son escasos los actores del sector que comprenden la complejidad de la actividad turística que, como cualquier otra actividad productiva, tiene condicionado su éxito a un intrincado sistema de estructuras y dinámicas internas y externas. Y es justamente esta perspectiva la que distorsiona la realidad y no admite que el turismo no es ni posible ni recomendable como alternativa productiva para todas las comunidades locales. Cada espacio tiene una vocación, una ventaja comparativa que puede y debe orientar su desarrollo y no todos los espacios tienen vocación para el turismo. De hecho, un crecimiento no controlado de la actividad turística puede generar una ilusión de prosperidad económica que en el largo plazo puede conllevar más dificultades que beneficios.

Por esto es necesario delinear las posibles condiciones para un desarrollo turístico local sostenible a largo plazo y en un contexto descentralizado, lo cual se aborda en la sección que sigue.

#### **4.2. Condiciones para un desarrollo local turístico**

De lo revisado hasta el momento se evidencia que la mayoría de los municipios descentralizados del país no han desarrollado la capacidad de gestión necesaria para aprovechar el contexto dado por la descentralización, el cual tampoco es el óptimo para el desarrollo local. Como ya se conoce, de los dos municipios estudiados uno centra su desarrollo en el turismo (Ibarra) mientras el otro busca elevarlo a segunda fuente de ingresos del cantón (Manta). Resulta contradictorio que el primero, que está determinado y aparentemente mejor organizado, tenga ingresos inferiores en proporción a los recaudados por el segundo y lo propio ocurre con las expectativas de crecimiento. En ese sentido cabe preguntarse sobre las condiciones que los municipios interesados en potenciar el turismo como estrategia de su desarrollo deben reunir o desarrollar.

#### 4.2.1. Posesión de facilidades para la actividad turística

Un municipio que persiga su desarrollo turístico debe necesariamente contar con ciertas facilidades infraestructurales mínimas. Tal vez la principal de todas sea la accesibilidad. Un recurso turístico único puede no ser valioso si es que es inaccesible al turista. En ese sentido las vías de acceso terrestre, aéreo o marítimo deben estar en óptimas condiciones. Asimismo, el estado de las comunicaciones debe procurar ser al menos aceptable ya que esto forma parte de la seguridad turística. Además de esto, el contar servicios básicos es primordial para cualquier actividad turística.

#### 4.2.2. Posesión de recursos turísticos e identificación de atractivos

Recurso turístico es el “conjunto del patrimonio natural, histórico-monumental, artístico y cultural que posee un núcleo turístico (pueblo, ciudad, comarca, provincia, región o país) y que ejerce un gran poder de atracción turística” (Montaner, 1998:299).

El Ecuador registra valiosos recursos turísticos de diferente índole lo cual le da un potencial destacado para el turismo. Casi todos los rincones del país cuentan con este tipo de recursos pero éstos aún no están debidamente organizados ni inventariados como atractivos turísticos (permanentes o eventuales). Este particular, que frecuentemente es obviado, constituye un requerimiento indispensable para el desarrollo turístico ya que al contrario de lo que comúnmente se cree el contar con paisajes espectaculares o eventos únicos no basta para convocar al turista.

Si no se cuenta con recursos turísticos también es posible crearlos, se conoce de innumerables destinos turísticos recreativos producidos en el mundo. Un ejemplo de esto son los parques temáticos, zoológicos, ferias, convenciones, etc.

#### 4.2.3. Estructuración de un producto turístico

El contar con recursos turísticos no garantiza que se vaya a obtener ganancias de ellos, antes es necesario estructurar un producto turístico, es decir un sistema de prestaciones materiales e inmateriales para satisfacer las expectativas del turista y que se

comercialice en el mercado. Ello ya supone un trabajo conjunto con otros actores del sector en función de metodologías establecidas además de un posicionamiento en el mercado por medio de operadoras turísticas.

Esto puede realizarse independientemente del gobierno local aunque en el caso que nos ocupa es más beneficioso para el cantón si se realiza conjuntamente.

#### 4.2.4. Organización municipal

Existen algunos principios básicos clásicos para que la administración pública municipal responda a una organización racional, sobretodo si se han descentralizado nuevas competencias municipales. Estos principios se pueden reducir a seis puntos medulares (Chávez, 2005:102-104).

1. Coherencia con los objetivos planteados: El municipio debe ordenarse y ordenar los cargos, funciones y actividades siempre en relación a los objetivos planteados. No es adecuado crear cargos para responder a presiones políticas o a compromisos de campaña.
2. Especialización del trabajo: Para alcanzar los objetivos de la institución es necesario que se especifiquen los campos de acción de los individuos de tal forma que se maximice la calidad del producto individual.
3. Cadena de Mando: Siempre que no se abuse del respeto a las jerarquías, este principio promueve, al contrario de lo que comúnmente se piensa, la fluidez de la comunicación, el incremento de la responsabilidad y claridad en cuanto a las funciones. Mal entendida, la jerarquía puede elevar los niveles de burocratismo.
4. Autoridad acorde a la responsabilidad: Cada cargo conlleva un nivel de responsabilidad para el cual se debe otorgar un cierto grado de poder en miras a conseguir un propósito. No es apropiado, a menos que sea inevitable por el bien de la institución, contradecir las órdenes de un funcionario al que se la ha encargado dicha tarea. Por este motivo es clave seleccionar adecuadamente al personal.
5. Unidad del mando: Para garantizar la eficiencia del trabajo es necesario que cada trabajador reciba las disposiciones y responda frente a un solo jefe, de otro modo se generará un ambiente de confusión, evasión de responsabilidad e incluso contradicción.

6. Amplitud de control: El número de trabajadores bajo el control de un mismo jefe debe estar definido en consideración a las posibilidades reales de manejo de personal ya que de otra forma las funciones propias de su cargo no serán cumplidas con eficiencia.

A estos seis principios debe añadirse uno más: la calidad de la gestión. La implementación de un sistema de calidad al interior de la municipalidad tiene varias ventajas. En primer lugar refuerza los seis puntos estratégicos de la administración pública revisados anteriormente. En segundo lugar establece un marco claro para la realización del trabajo ya que plantea unas reglas de juego construidas colectivamente y conocidas por todos. Estas reglas de juego responden a las preguntas fundamentales: qué, por qué, quién, cuando y cómo, por medio de los manuales de calidad, funciones y procedimientos. En tercer lugar, un sistema de calidad permite realizar un seguimiento de las tareas encomendadas a los funcionarios por medio del control de indicadores de cumplimiento y gestión. Finalmente, la definición de acciones de mejoramiento del servicio se facilita en este contexto en el que regularmente se obtienen indicadores para la toma de decisiones y que permitirían monitorear el proceso de descentralización.

Un municipio debe estar organizado de tal manera que las diferentes unidades que lo componen trabajen integradamente. Esto eleva el rendimiento económico al hacer que el gasto sea más eficiente. Si un mismo proyecto responde a las necesidades de diferentes sectores se maximiza el impacto. Esto es particularmente evidente en turismo, ya que los proyectos orientados a la provisión de servicios básicos y de transporte, de mejoramiento de las condiciones de salubridad, de reducción de la inseguridad, de organización espacial y de mejoramiento del ornato, de educación y de conservación repercuten positivamente en el sector.

En lo que concierne estrictamente a la gestión municipal del turismo, para algunos autores, un municipio turístico se caracteriza más que por su organización administrativa por los ingresos generados por la actividad turística receptiva. Sin embargo, en el contexto de la transferencia de competencias en turismo, se da una exigencia de estructurar una unidad a cargo de la gestión turística (UTM) y dotarla con el personal adecuado.

De las evaluaciones realizadas al proceso, conocemos que hay dos inconvenientes que conciernen al personal de las UTM's: no cuentan con profesionales formados en turismo y no hay una dependencia laboral que garantice la continuidad del trabajo.

Como es bien sabido los cambios de gobierno generan cambios en el personal de las unidades municipales. Esto no debería constituir un problema si es que se respeta la planificación de la unidad y se da apoyo a los proyectos en marcha, previa una evaluación de su cumplimiento. Para tal propósito el personal de la UTM debe estar conformado por un equipo técnico con estabilidad laboral. Este equipo debe ser de profesionales del turismo ya que ésta es un área del conocimiento tan específica como cualquier otra. De este modo se reduciría la necesidad de capacitación constante por parte del MINTUR el cual podría fomentar más bien la participación de los técnicos en seminarios de actualización o especialización para elevar la calidad del desempeño y de los productos.

#### 4.2.5. Planificación municipal

Sobre este punto se ha hablado con suficiencia en sucesivas ocasiones. No obstante, retomaremos algunas ideas en vista de que ésta es una de las principales debilidades de la administración pública municipal del Ecuador y uno de los requerimientos clave de la transferencia de competencias.

Toda planificación debe generarse a partir de un diagnóstico. Éste puede realizarse por medio de la determinación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) información que debe ser levantada involucrando a representantes de los diferentes actores locales. A esto debe acompañar un levantamiento de información concerniente a lo demográfico, económico, político, social y ambiental. Los diagnósticos pueden tener diferentes grados de detalle y especialización en función del plan al que alimentan. De igual manera, la generación de cartografía básica y temática actualizada con la cual implementar un sistema de información geográfica es de suma importancia tanto para este diagnóstico como para la ulterior toma de decisiones con relación a la organización espacial u ordenamiento territorial.

Existen varios niveles de planificación municipal. El primero es el plan estratégico municipal el cual contiene la misión, visión, objetivos, estrategias y, en algunos casos, los programas con su respectivo financiamiento. La planificación estratégica sólo es posible si se realiza participativamente ya que para fomentar el compromiso de la comunidad se requiere de un consenso social. En un segundo plano, aparecen las planificaciones sectoriales, las cuales están a cargo de las diferentes unidades del gobierno municipal, éstas deben estar apuntaladas por un plan operativo que es el que recoge los proyectos específicos, debidamente financiados, por medio de los cuales se alcanzarán los objetivos. Los proyectos deben estar definidos por fases en base a un cronograma en el que las actividades se describan claramente de tal suerte que se pueda medir el cumplimiento por medio de porcentajes. Para esto es igualmente recomendable que se estructuren formatos de presentación de propuestas, de seguimiento del avance del proyecto y de presentación de resultados.

Otra forma de planificación son los planes de desarrollo cantonal o sectorial, los cuales, en lugar de definir estrategias, identifican áreas prioritarias de acción en función de las cuales plantean programas y proyectos.

Cualquiera que sea el tipo de planificación que se escoja es necesario tener tres consideraciones fundamentales:

- Toda planificación debe ser construida en base a la realidad por dura que ésta sea. Los planes no deben reunir el conjunto de expectativas irreales. En ese sentido siempre se debe planificar en relación a los recursos naturales, humanos y financieros disponibles.
- Lo que funciona en un municipio no necesariamente funciona en otro, más aún cuando se trata de equiparar experiencias totalmente ajenas a nuestro contexto nacional y regional. En ese sentido hay que ser cautelosos con la transferencia de tecnología y la asistencia técnica.
- Las metodologías vigentes para planificar son susceptibles de ser adaptadas y mejoradas ya que son circunstanciales. En ese sentido es importante mantenerse lo suficientemente flexibles para evitar adaptar forzosamente la realidad a un formato y para motivar la capacidad de innovación.

Muchos municipios cuentan con planes estratégicos, operativos o de desarrollo cantonal, pero no los aplican, simplemente los presentan como un requisito. Por esto es indispensable que todo plan sea realista, concensuado y financiado. Además, en el caso de los planes estratégicos, se recomienda una revisión bianual del plan en la cual se analizan los resultados a la fecha y se realizan los ajustes del caso.

#### 4.2.6. Funciones de las Unidades de Turismo Municipal

Una UTM tiene obligaciones o áreas de actuación específicas las cuales se reflejan tanto en los convenios de transferencia de competencias como en literatura especializada (Boullón, 2006:93-95) y éstas son: información, facilitación, promoción, fomento de inversiones, contralor de servicios, capacitación, calidad, asistencia técnica, planificación e investigación, administración de servicios, recreación, recaudación. A continuación se presenta una breve reseña de ellas<sup>35</sup>:

- a. Información:** Es función esencial de la UTM el levantar y actualizar la información relativa al turismo. El mantenimiento de los inventarios jerarquizados de atractivos turísticos y del catastro de servicios turísticos es fundamental para la toma de decisiones. Adicionalmente, esta área de acción comprende toda tarea de difusión de datos oficiales a las instituciones, empresas o individuos que así lo requieran. Esto último incluye la participación en el Sistema Integrado de Información Turística y la implantación de centros de información turística local o Itur, algunos de los cuales ya están en funcionamiento.
- b. Facilitación:** El desarrollo turístico requiere de un marco regulatorio conformado por las leyes, normas, ordenanzas municipales y acuerdos sectoriales que faciliten y optimicen la actividad del sector. La DTM debe coordinar este proceso con los representantes del ramo valiéndose de los espacios requeridos por el Convenio de Transferencias de Competencias como son la Comisión de Turismo y el Consejo Cantonal de Turismo.

---

<sup>35</sup> Para los fines de este estudio la descripción de estas áreas ha sido adaptada al contexto y a las necesidades locales.

- c. Promoción:** La información actualizada permite cumplir con esta función de la UTM. Dar a conocer los atractivos y los servicios organizados como producto turístico es fundamental no sólo para estimular al turista sino también a los operadores y agencias que los comercializan. La promoción también incluye las relaciones públicas institucionales. Para realizar la promoción es necesario contar con un producto turístico posicionado comercialmente y conocer el perfil del turista al que éste apela para realizar una publicidad más direccionada.
- d. Fomento de inversiones:** Está en manos del gobierno municipal el disponer las medidas necesarias para incentivar la inversión privada o de la cooperación en la ampliación o mejoramiento de los servicios por el sector. Al fomento de inversiones deben antecederle investigaciones y estudios de mercado que orientarán la inversión para garantizar su rentabilidad.
- e. Contralor de servicios:** La UTM debe mantener al día el catastro de prestadores de servicios turísticos. Éste debe estar debidamente categorizado y jerarquizado en función de las clasificaciones estipuladas por el MINTUR. Asimismo este registro es un insumo para los controles de calidad del servicio en los que se verifica el cumplimiento de los requisitos de acuerdo a la categoría de la empresa turística. Un catastro bien mantenido facilita el cobro de las licencias, permisos y multas.
- f. Capacitación:** El sector turístico en el Ecuador adolece aún de una falta de profesionalización y especialización en el ramo, además de que por su misma naturaleza es una actividad cambiante y dependiente de las dinámicas económicas y socioculturales globales. Por este motivo es primordial mantener a los funcionarios de la UTM lo suficientemente actualizados para innovar productivamente en su área. De igual manera, la detección de las necesidades de capacitación en el sector es básica para la formulación de cursos de formación para empresarios y su personal; y también para transmitir esta información a los centros de educación superior en turismo de tal forma que los programas de estudio respondan a las necesidades cambiantes de este mercado.
- g. Calidad:** Como ya se mencionó antes, la calidad debe ser una cultura y ésta debe reflejarse tanto en la administración pública como en el

servicio prestado. Pero más allá de esto la UTM también debe promover la calidad física y ambiental de toda actividad turística. En la dinámica actual mundial, las certificaciones de calidad o de buenas prácticas en el turismo<sup>36</sup>, son altamente valoradas por los turistas de los principales mercados emisores, por lo que toda UTM debe poner especial atención en motivar a los empresarios para alcanzar estándares internacionales de calidad.

- h. Asistencia técnica:** Esta área de acción presenta una doble entrada. Por un lado es función de la UTM identificar las posibles líneas de intervención para resolver los problemas técnicos al interior de su unidad y convocar a los organismos oficiales o no gubernamentales que estén en capacidad de solventar esta necesidad. En ese sentido, en el Ecuador existen varios organismos que ofrecen estas facilidades sin embargo es fundamental desarrollar los criterios para discriminar entre las diferentes propuestas de asistencia técnica ofrecidas y, de ser alguna de ellas adecuada, desarrollar los medios para mantenerla y mejorar en función de ella. Por otro lado es también obligación de la UTM el estar en la capacidad de ofrecer asistencia técnica a los diferentes representantes del sector en miras a elevar el nivel de la prestación del servicio.
- i. Planificación e investigación:** De la solvencia con la que se lleve a cabo esta área de acción depende el desarrollo turístico cantonal. Aquí entra el desarrollo periódico de monitoreos, sondeos y estudios de mercado<sup>37</sup> que provean los insumos necesarios para limitar o promover el crecimiento de la planta turística, para definir la capacidad de carga de los atractivos naturales y culturales, comercializar el producto turístico local en otros mercados o segmentos o establecer alianzas regionales para la definición de circuitos que beneficien a varios cantones a la vez.

---

<sup>36</sup> En este sentido la Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo (ASEC) se encuentra trabajando la línea del turismo sostenible y de las buenas prácticas de manejo turístico para el Ecuador con el financiamiento del BID y el GEF.

<sup>37</sup> Los estudios de mercado son indispensables y deben incluir: estudio de la demanda (cuantitativo y cualitativo), volúmenes de venta de productos locales y competitividad de los mismos con relación a otros de similar índole. (BOULLON, 2006: 124)

- j. Administración de servicios:** La UTM debe estar en capacidad de definir las acciones municipales necesarias para la orientación de los servicios ofrecidos por todos los prestadores turísticos. De esto surge una direccionalidad conjunta que genera seguridad turística y reduce los niveles de competencia desleal entre los empresarios.
- k. Recreación:** Los servicios públicos recreativos para la población local deben ser adecuados y atractivos de esta manera también podrán ser utilizados por los turistas. En ese sentido, la UTM debe trabajar conjuntamente con la unidad del municipio que tenga a su cargo la administración de parques y jardines.
- l. Recaudación y financiamiento:** Este es probablemente el punto más complejo de las funciones de la UTM ya que de él depende en gran medida el éxito del desarrollo turístico cantonal por lo que sus acciones deben estar orientadas a generar actividad económica y a aumentar las recaudaciones para mejorar la calidad de vida en general. Como ya se pudo apreciar, los ingresos por concepto de cobro de la LUAF son insuficientes para garantizar la inversión en turismo y alcanzan únicamente para cubrir el gasto corriente. Además las transferencias presupuestarias del 15% a los gobiernos seccionales cubren las necesidades del municipio en su conjunto y no son representativas para las UTM. Por este motivo es imperioso buscar nuevas formas de financiamiento para la inversión en proyectos turísticos.

Para optimizar el cobro de la LUAF es necesario mantener actualizados los catastros turísticos pero también manejar la información de forma cruzada con el Servicio de Rentas Internas (SRI) para conocer los ingresos declarados de las empresas turísticas locales y cobrar la LUAF en proporción a estos valores.

De igual forma, dentro de las recaudaciones municipales, se podría considerar la creación de un impuesto especial para los prestadores de servicios turísticos que no operen con una certificación de calidad. Esta práctica es común en otros países sobretodo en lo ambiental, donde las industrias que contaminan más deben tributar valores mayores que las

que han alcanzado certificaciones como la ISO 14000. Además esto permitiría mejorar el servicio de tal forma que se cumplan estándares internacionales de atención al cliente.

Asimismo la donación del 25% del impuesto a la renta reporta ingresos importantes para municipios como el del Distrito Metropolitano de Quito, por lo cual la gestión en este sentido se recomienda ampliamente sobretodo en los municipios que ya cuenten con una planta turística significativa.

No obstante queda claro que, en las condiciones actuales, estas recaudaciones pueden resultar insuficientes para la inversión en el desarrollo tanto del sector turístico como del cantón. Por lo tanto es necesario buscar financiamiento de otras posibles fuentes. Una de éstas es el fomento de la inversión de la empresa privada tanto para la construcción de infraestructura como para la promoción mediante la creación de consorcios o fondos mixtos (Rendón, 2006:69).

Otra forma, que se utiliza con demasiada frecuencia en el país, es la participación de la cooperación internacional. Ésta resulta beneficiosa cuando la comunidad local ya ha decidido sus líneas prioritarias y proyectos y realizado un estudio de mercado y, por lo tanto, se encuentra determinada y comprometida con el objetivo. De otro modo, esta inversión puede perderse fácilmente y desmotivar a los actores involucrados.

Finalmente, aunque no muy bien percibida, la tercera forma posible de financiamiento es el endeudamiento. Los municipios tienen la posibilidad de solicitar un crédito tanto en instituciones públicas como privadas como alternativa de financiamiento (Rendón, 2006:68).

A éstas áreas de acción, propuestas por Boullón se le añade una adicional: la integración. Un producto turístico aislado debe estar muy consolidado para convocar

por sí solo a suficientes turistas como para devenir un destino turístico<sup>38</sup> y generar ingresos suficientes. Por este motivo es primordial fortalecer la estructura de red entre los centros turísticos. Los municipios no deben actuar aisladamente y compitiendo entre ellos ofreciendo productos de similar índole, es más práctico complementar las ofertas y competir en calidad del servicio y precio. Para la actividad turística los límites político administrativos carecen de relevancia por lo que es más productivo estructurar paquetes conjuntos que puedan resultar más atractivos para los turistas y reportar mayores ganancias para todos. Es por esto que la UTM, bajo la tutela del MINTUR, debe concentrarse en establecer alianzas intermunicipales o fortalecer las alianzas regionales que optimicen la actividad turística.

De igual manera, la UTM debe trabajar coordinadamente con las demás unidades del municipio ya que el efecto multiplicador del turismo sólo es posible en un marco en el cual un gran proporción de la población participe en esta actividad ya sea como actor primario (prestador del servicio turístico) o como actor secundario o inclusive terciario (proveedor de otros servicios privados o públicos). Por este motivo, la adecuada integración de las unidades municipales y de sus respectivos proyectos es de fundamental importancia para un municipio que busque la denominación de turístico.

#### 4.2.7. Funciones del Ministerio de Turismo

El MINTUR juega un rol preponderante en el desarrollo del turismo. El papel de esta institución, que persigue afianzar su autoridad por medio de la descentralización, debe ser más activo de lo que ha sido hasta el momento. Si, como Rendón lo plantea, el turismo debe funcionar sistémicamente, esta instancia corresponde al grado de superestructura (Rendón, 2006:38) y es en este nivel en el cual se disponen las reglas de juego generales. A continuación se presentan algunos lineamientos de las funciones que esta secretaría de Estado debe cumplir para favorecer el crecimiento sostenido del sector.

- Estructurar una política turística nacional que oriente el quehacer tanto de los diferentes niveles de autoridad del turismo como el del sector privado. Esta

---

<sup>38</sup> Un destino turístico es un “núcleo receptor de los flujos turísticos, dotado de oferta y recursos que le confieren ciertos atractivos para la demanda turística”. (MONTANER, 1998: 130)

política debe articularse a las políticas nacionales de desarrollo y a las políticas globales de la OMT.

- Realizar una planificación del desarrollo nacional y regional del turismo estrechamente enlazada con los sistemas económicos y la base territorial. Este plan no puede construirse aisladamente de los ejes directores de la política económica nacional ni del ordenamiento territorial. El espacio turístico nacional debe desarrollarse controlada y equilibradamente.
- Desarrollar un marco legal, regulatorio y de control para la actividad turística el cual contemple adecuadamente la preservación del patrimonio histórico, cultural y natural, la conservación del ambiente y la obtención de acreditaciones de calidad para los establecimientos turísticos. Asimismo este marco debe establecer los mecanismos para regular o reorientar la actividad nacional, regional o local en caso de que se detecte una posible saturación del mercado.
- Es el MINTUR quien debe liderar la coordinación del trabajo entre los ministerios si es que se espera contar con los recursos y la infraestructura vial, de transporte, de telecomunicaciones y de servicios básicos adecuados para el desarrollo del turismo. Esta articulación de las diferentes áreas productivas puede lograrse por medio de un comité interministerial de facilitación de la actividad turística<sup>39</sup>. Asimismo le corresponde coordinar las acciones de los diferentes municipios descentralizados en miras a conformar productos conjuntos tales como corredores turísticos.
- La gestión del conocimiento y de la información es primordial para la toma de decisiones estratégicas en cuanto al turismo ya que éstas no pueden seguir siendo espontáneas, discontinuas, ni dispersas. El Ministerio debe, por lo tanto, fortalecer el Sistema Integrado de Información Turística y reactivar la Cuenta Satélite de Turismo. Esta última recoge la información discriminada del gasto turístico, insumo clave para el estudio de la demanda.
- La seguridad turística debe ser garantizada por el MINTUR. Para esto no basta únicamente con contar con leyes y normas. Es necesario que se establezca un servicio nacional para la atención a los turistas que denuncien inconformidades en la atención al cliente y que esta posibilidad se difunda eficientemente al

---

<sup>39</sup> La recomendación de creación de un comité se recupera del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable de Argentina el cual propone la creación de una instancia de índole similar. (SECRETARÍA DE TURISMO 2004: 15)

ingresar al país y en todos los puntos de información turística. Asimismo, es menester que se recojan las demandas de la empresa privada, por medio de las cámaras provinciales de turismo y que el Ministerio las articule para favorecer el buen funcionamiento del sector.

- Gestionar la interrelación entre el sector público y la empresa privada para comprometer la inversión de esta última en los planes ministeriales y de desarrollo turístico local. En ese sentido, el MINTUR debe procurar afianzar la red empresarial en función de un objetivo común generando mayores niveles de involucramiento y responsabilidad social y ambiental.
- Identificar las necesidades de capacitación de los profesionales del sector y orientar a las instituciones de educación superior en turismo para la adecuación de los programas de estudio con los requerimientos actuales del mercado. Asimismo el Ministerio debe motivar a las universidades, escuelas e institutos de hotelería y turismo para la obtención de una certificación de calidad para programas de educación en turismo<sup>40</sup>.
- Dinamizar el Plan Nacional de Competitividad Turística lo cual depende de la gestión adecuada de las funciones anteriormente descritas. El desarrollo de la competitividad permitirá captar mayores inversiones y generar más ingresos de manera sostenida con el propósito último de mejorar las condiciones de vida de la población residente.
- Promocionar los productos turísticos del país tanto interna como externamente. Para esto es probable que la marca país deba revisarse por no representar la diversidad étnica que caracteriza al Ecuador. Además es fundamental que el Fondo Mixto de Promoción Turística continúe participando activamente en las diferentes ferias y eventos internacionales. Sin embargo, el cumplimiento e impacto de este trabajo sólo puede ser medido contrastándolo con los ingresos de turistas y la comercialización de los paquetes existentes, ya que el fin último de la promoción es posicionar al Ecuador en el mercado turístico tanto internacional como nacional.
- Evaluar el desempeño de los municipios descentralizados y de sus productos turísticos. El Ministerio debe construir un modelo para monitorear el impacto local de la actividad turística. Este modelo debe comprender indicadores

---

<sup>40</sup> En ese sentido, la OMT por medio de la Fundación OMT-THEMIS ha formulado una certificación internacional para la educación en turismo la cual se denomina TedQual.

socioeconómicos (acceso a los servicios básicos, educación, salud, ingresos, participación ciudadana), turísticos (de la oferta y la demanda turística) y medioambientales (uso de energía y recursos, manejo de desechos, contaminación del aire, agua y suelo)<sup>41</sup>. Esto requiere del apoyo del INEC y de otros organismos oficiales que tengan por encargo el manejo de esta información.

#### 4.2.8. La educación superior

De acuerdo a un estudio realizado por Ana García para la PUCE en convenio con la Cámara de Turismo de Pichincha (CAPTUR) en el 2004, las brechas de formación entre las necesidades del mercado y los profesionales que ocupan los diferentes cargos son bastante notorias. Este estudio fue realizado para la provincia de Pichincha, que se pensaría tiene una de las mejores ofertas educativas del país, y sin embargo los resultados obtenidos denotaron una clara falta de profesionalización del sector.

Aunque aún no se cuenta con un estudio similar a nivel nacional no parece demasiado aventurado generalizar estos resultados para todo el país. De ahí la importancia de que todos los centros de educación superior que ofrezcan formación en turismo u hotelería adapten periódicamente sus programas de estudio a las necesidades del mercado y al contexto local. Esto tiene la ventaja no sólo de contribuir a la profesionalización del sector sino también a reducir el desempleo y subempleo causado por la saturación de profesionales con perfiles inadecuados a los requerimientos del mercado. En ese sentido la estructuración de mallas curriculares por competencias laborales específicas al sector<sup>42</sup> se recomienda especialmente.

La aplicación de *pensa* que respondan a los criterios antes descritos forma parte de una gestión de calidad de la educación en turismo otro de los aspectos de responsabilidad de los centros superiores de formación en turismo. En este sentido, la obtención de una

---

<sup>41</sup> La OMT recomienda el uso de diferentes indicadores para medir la gestión local del turismo sostenible. Entre éstos constan los indicadores económicos (entradas/gastos, sueldos y empleo, ingresos sectoriales), sociales (demografía, situación social, comunidad, instituciones) y medioambientales (agua, aire, fauna, tierra, hábitat, uso de energía y recursos, desechos). Lastimosamente en el Ecuador, la medición periódica y detallada de tales indicadores es insuficiente para monitorear el impacto del turismo. (OMT, 1995, Apéndice 4)

<sup>42</sup> La Federación Nacional de Cámaras de Turismo (FENACAPTUR) se encuentra trabajando en esto desde el año 2007 involucrando a varias universidades e institutos de turismo.

certificación de calidad especializada para programas de formación en turismo y hotelería es deseable como manera de favorecer al óptimo desempeño del ramo.

#### 4.2.9. La empresa privada

Finalmente la última condición, pero no menos importante, para un desarrollo exitoso del turismo es la participación positiva de la empresa privada. En ese sentido, es sustancial la construcción de un tejido empresarial agrupado en cámaras provinciales y nacionales, que haga gala de un espíritu de colaboración, responsabilidad, calidad y solidaridad. La competencia irracional y desleal debe ser erradicada para dar paso al trabajo conjunto en el que todos puedan ganar es por esto que las cámaras deberían procurar regular el mercado para que éste no se sature. En un marco adecuadamente controlado y regulado las ganancias son siempre mayores.

Asimismo, la empresa privada debe fomentar una mayor conciencia social y ambiental e invertir en el desarrollo ya que a largo plazo esto se revertirá en ganancias económicas. Si las condiciones sociales y ambientales mejoran también lo hace el producto turístico.

Por último, la empresa privada debe interactuar con los municipios y con el sector educativo superior ya que es ella quien está en capacidad de orientarlos con relación a ciertas dinámicas de mercado. Es por esto que en el contexto de la descentralización se recomienda fuertemente la participación de los representantes del sector en las instancias estipuladas para tal efecto, como es el Consejo Cantonal de Turismo.

## CONCLUSIÓN

De manera general, es evidente que algunos municipios han sabido potenciar los beneficios de la descentralización y dar un salto importante en cuanto a desarrollo local se refiere. Si bien como iniciativa es a todas luces favorable lastimosamente hasta ahora se la percibe más como un abandono de los municipios a su suerte. Y en el caso particular de la descentralización del turismo, se aprecia todavía un avance lento y con varios tropiezos.

Si bien es de destacar la existencia de un marco legal para este proceso, lo que aún no existe en algunos países latinoamericanos, los mecanismos de aplicación aún deben ser trabajados no sólo por parte del MINTUR y ahora del SENPLADES, sino también por los diferentes niveles de gobierno seccional quienes en última instancia son los que se benefician del mejoramiento.

En esta misma línea cabe destacar la falta de claridad de este marco regulatorio en cuanto a las competencias a transferirse a los diferentes niveles de gobierno. Es así que el trabajo entre consejos provinciales y municipios no solo no se realiza coordinadamente sino que, en algunas ocasiones, se contraponen. Lo propio sucede entre municipios que comparten recursos turísticos como áreas naturales protegidas, que además son administradas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente. En estos casos en particular deben crearse mecanismos de coordinación que no sólo orienten la planificación del recurso sino también la inversión conjunta en proyectos de desarrollo turístico. De esto se sigue que debe existir claridad en las funciones de los diferentes niveles de estructuras administrativas del turismo.

De igual manera, el proceso de descentralización del turismo debe asentarse en una planificación de orden mayor que incluya una propuesta sólida de ordenamiento territorial nacional y local, lo cual no sucede hasta ahora. Este podría ser el marco que permita articular el trabajo de los diferentes sectores de la economía de una manera más productiva.

En cuanto a las transferencias a las que obliga el Convenio, aunque el MEF ha cumplido con su obligación, el ministerio del ramo aún no se ha posicionado como autoridad

nacional del turismo al no cumplir a cabalidad con sus funciones en cuanto a la descentralización. En principio la transferencia de competencias debe fortalecer al núcleo, es decir, al MINTUR. Sin embargo, éste se encuentra ausente de la gran mayoría de las decisiones que se toman y de las acciones que se llevan a cabo con relación a este tema. A esto se suma la ausencia de estabilidad política que ha caracterizado al país en los últimos diez años y que ha generado la falta de continuidad en el trabajo ministerial. Lo anteriormente dicho se refleja en la poca integración y participación de los actores del sector y en la tardía iniciativa para la elaboración del PLANDETUR y de un sistema de monitoreo de los municipios descentralizados.

Por otro lado, independientemente del rol que cumplan las administraciones nacionales y locales del turismo, esta actividad ha sido tradicionalmente el fruto de la iniciativa privada. Por este motivo es clave orientar y articular las iniciativas del sector para que redunden en el beneficio de la colectividad. Hasta ahora la descentralización no ha conseguido consolidar a los municipios como las autoridades locales de la actividad turística, la cual está básicamente a cargo de la empresa privada, la que a su vez es la única beneficiaria de la actividad.

En este contexto no sorprende que los resultados de la descentralización del turismo no sean los esperados y que el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales no se haya cumplido aún, si bien existe la voluntad para hacerlo. La gran mayoría de los municipios descentralizados todavía no están en capacidad de estructurar, financiar, implementar, monitorear ni evaluar los proyectos turísticos que conllevarían a un desarrollo del sector y del cantón, lo cual constituye un indicador clave.

Por otro lado es igualmente importante reflexionar sobre la importancia del turismo para las economías locales. Seguramente llame la atención que se diga que en el Ecuador el desarrollo del turismo es aún primario pero ésta es una conclusión necesaria para la adecuada gestión del sector. No basta con tener “paisajes de belleza inigualable y gente amable” ni “la vida en su estado más puro” como rezan gran parte de los anuncios promocionales, el reto está en hacer que todo esto sea real, posible y productivo. Lugares con menos biodiversidad biológica y cultural son significativamente más

exitosos en términos turísticos y sociales, de ahí la necesidad de erradicar la retórica del discurso.

Todas las bondades que se le atribuyen al turismo sólo pueden ser en un contexto determinado como el que se describió en el capítulo anterior. Esto se debe a que el turismo, como las demás actividades productivas de la actualidad, consta de una altísima complejidad que hasta el momento no se ha evidenciado en los planes ni locales ni nacionales que le competen. La promoción de la idea de que no todos pueden ni deben invertir sus esfuerzos en esta actividad es fundamental para el desarrollo del país. Incluso orientando todos los esfuerzos a este sector, se requiere de otros tipos de actividades productivas para soportarlo por lo que puede resultar más beneficioso ser un actor de segunda o incluso tercera línea en este sistema. Es justamente en esto que debería radicar el trabajo del MINTUR como autoridad nacional del turismo y no en fomentar indiscriminadamente esta actividad.

Finalmente, sólo cabe esperar que en el escenario político actual caracterizado por una voluntad de reforma del sistema, se realicen los ajustes necesarios, para que este proceso, que como todo es perfectible, alcance sus objetivos y redunde en el desarrollo de las comunidades locales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVARO, Xavier (2007), *Levantamiento rápido socioambiental Manta sector La Poza*, documento adjunto a correo electrónico del autor. No publicado.
- AME (2006), *Análisis de los ingresos, gastos y gestión de la atribución trasladada sobre el otorgamiento, recaudación y destino de las tasas municipales de turismo* (Monsalve, Juan) Quito, AME.
- BALSECA, Jenny (2006), *Estudio actuarial de sostenibilidad financiera del proceso de descentralización del sector turismo asumido por el I. Municipio de Ibarra a través de su Dirección de Turismo*, Estudio realizado para el IMI. No publicado.
- BOISIER, Sergio (1999), *Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?*, Revista Paraguaya de Sociología, CPES, #104: 7 - 29.
- BOULLON, Roberto (2006), *Los municipios turísticos*, México, Trillas.
- BURIN, David, HERAS, María Inés, Compil.(2001), *Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- BRUNET, Roger, FERRAS, R., THÉRY, H. (1992) *Les mots de la géographie*. Montpellier, Paris, RECLUS.
- CARRIÓN, Fernando (2003), “Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, *Descentralización y desarrollo local*, El Salvador, FLACSO.
- CHÁVEZ, Pedro (2005), *Cómo administrar un municipio, guía básica para gobernar mejor*, México, Trillas.
- CONAM (2004), *Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador* (López Hernando), CONAM.
- CONAM-BID (2005), *Definición de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Descentralizada del Turismo*,( Villareal, Ana) Quito.No publicado.
- *Constitución política de la República del Ecuador* (1998), Riobamba.
- CORAGGIO, José Luis (2004), *Descentralizar: barajar y dar de nuevo, la participación en juego*, Ecuador, FLACSO.
- DI PIETRO PAOLO, Luis (2003), “Hacia un desarrollo integrador y equitativo:una introducción al desarrollo local”, *Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, CICCUS.
- DONOSO, Patricio y GRANJA, Rafael Edit. (1999), *Descentralización y desarrollo local, construimos el futuro con nuestras propias manos*, Ecuador, CORDES.
- ESCUELA DE HOTELERÍA Y TURISMO-PUCE (2004), *Necesidades de capacitación del sector turístico y hotelero en la provincia de Pichincha* (Ana García), Informe no publicado.
- GARCÍA, Ana (2005), *Informe final de la consultoría internacional para el desarrollo de herramientas e instrumentos para la operación del Programa de Dinamización Turística*, Quito, CONAM-BID. No publicado.
- GONZÁLEZ-BLANCH, Francisco (2001), *Diseño y comercialización de productos turísticos locales y regionales*, Madrid, EDITEX.
- GTZ (2007), *Prospectiva del proceso de descentralización en el Ecuador*, (Starnfeld, E), No publicado.

- ILUSTRE MUNICIPIO DE IBARRA (2006), *Plan estratégico del cantón Ibarra*, Internet: [www.municipiodeibarra.org/imi/plan.html](http://www.municipiodeibarra.org/imi/plan.html), Ibarra, IMI. Acceso: agosto, 2006.
- ILUSTRE MUNICIPIO DE IBARRA (2006), *Plan de desarrollo del cantón Ibarra*, CD ROM, Ibarra, IMI.
- ILUSTRE MUNICIPIO DE IBARRA (2006), *Plan de desarrollo del cantón Ibarra Sector Turismo*, PRODESIMI.
- ILUSTRE MUNICIPIO DE MANTA (2007), *Plan estratégico cantonal*, Manta, CD ROM, IMM.
- LINDEMANN, Thomas. Lecciones aprendidas en el campo de la descentralización y el desarrollo de los gobiernos locales en las zonas rurales de América Latina. Internet.
- MARCANO, Nicolás (2007), “Turismo, destinos y rutas de una industria con potencial”, *Revista Gestión* #158, DINEDICIONES.
- [www.fao.org/sd/dim\\_in2/docs/in2\\_050501\\_es.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_in2/docs/in2_050501_es.pdf). Acceso: septiembre del 2006.
- MESPLIER, Alain y BLOC-DURAFFOUR, Pierre (2000). *Geografía del turismo en el mundo*. Madrid, Editorial Síntesis.
- MINISTERIO DE TURISMO (2002). Folleto: *Descentralización del Turismo, un proceso para el cambio y la sostenibilidad*. Ecuador.
- MONTANER, Jordi, ANTICH, Jordi y ARCARONS, Ramón (1998), *Diccionario de turismo*, Madrid, Editorial Síntesis.
- OJEDA, Lautaro (2004), *La descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, CEPLAES, Quito, Ediciones Abya Yala.
- OJEDA, Lautaro (1998), “Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador”, *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito, CIUDAD.
- OIT (2004). *Turismo y desarrollo local sostenible: elementos para un debate*. Revista electrónica del Programa Delnet de apoyo al Desarrollo Local. Granada.
- OIT/EQUIPO TÉCNICO MULTIDISCIPLINARIO PARA LOS PAÍSES ANDINOS (2001). *Turismo sostenible, Estado, comunidad y empresa frente al mercado, el caso de Ecuador*. Documento de trabajo 140. Lima.
- OMT (2000) *Desarrollo sostenible del turismo, una compilación de buenas prácticas*, Madrid.
- OMT (1995), *Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible*, Madrid.
- PONCE, Javier (2006), “Notas escépticas sobre la cooperación internacional”, *Retos del desarrollo local*, Quito, OFIS/ ILDIS/ Abya Yala.
- RAMÓN, Galo, TORRES, Víctor Hugo (2004), *El desarrollo local en el Ecuador, historia, actores y métodos*, COMUNIDEC, Ediciones Abya Yala, Quito.
- RENDÓN, María Luisa (2006), *El modelo de administración turística local*, Lima, EDIGRAFASA.
- RENDÓN, María Luisa (2006), *El municipio y el desarrollo turístico local*, Lima, EDIGRAFASA.
- RIVERA, Roy, CARRIÓN, Fernando, et. al. (2003), *Descentralización y desarrollo local*, FLACSO, El Salvador.
- SÁENZ, Alvaro (2006), “Estándares de medición de la gestión local”, *Retos del desarrollo local*, OFIS, ILDIS, Quito, Abya Yala.

- SECRETARÍA DE TURISMO (2004), *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*, Argentina.
- USAID/ARD 3D (2005), *Plan estratégico para el desarrollo turístico del cantón Manta* (Samaniego, Jorge) Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- USAID/ARD 3D (2005), *Análisis de la Dirección Municipal de Turismo de Manta y propuesta de modelo de gestión para la implementación de las competencias de turismo* (Samaniego, Jorge), Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- USAID/ARD 3D (2005), *Articulación de políticas nacionales de descentralización en turismo con las políticas locales* (Samaniego, Jorge), Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- USAID/ARD 3D (2005), *Diagnóstico del proceso de descentralización en el sector turismo en el Municipio de Manta* (Samaniego, Jorge), Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- USAID/ARD 3D (2005), *Proceso de conformación del Consejo Cantonal de Turismo de Manta* (Samaniego, Jorge), Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- USAID/ARD 3D (2005), *Sistematización de la consultoría para impulsar el proceso de descentralización del turismo en el Municipio de Manta* (Samaniego, Jorge), Manta, Ilustre Municipio de Manta. No publicado.
- VERA, Fernando (coord.), LÓPEZ, F., MARCHENA Manuel, ANTON Salvador (1997). *Análisis territorial del turismo, una nueva geografía del turismo*. Barcelona. Ariel.
- *Estrategia de Descentralización y Desarrollo local*, Internet. [http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource\\_es\\_24580.pdf](http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_es_24580.pdf). Acceso: mayo del 2006
- *Propuesta normativa de turismo, espacios naturales y desarrollo local*. Internet. [www.demuca.or.cr/publica/maestria97-98/lockward.doc](http://www.demuca.or.cr/publica/maestria97-98/lockward.doc). Acceso: mayo del 2006.