



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de Gobierno y de Gestión Pública

## El turismo como opción de desarrollo en la política pública ecuatoriana

### Tourism as a development option in Ecuadorian public policy

Recibido: 31 de mayo del 2021

Aprobado: 21 de junio del 2021

#### Resumen

En el caso del sector turismo, la política y su gestión han adquirido importancia, por ser uno de los sectores que ha tenido mayor crecimiento en las últimas décadas en todo el mundo, y en el Ecuador, no ha sido la excepción. El **objetivo** del trabajo es identificar el contenido de la política pública de desarrollo turístico en Ecuador y su relación con las nuevas tendencias en la materia. El enfoque de la **metodología** utilizada es el cualitativo, su nivel es exploratorio y descriptivo; se emplea el método hermenéutico a través de la técnica de análisis de contenido de documentos oficiales y normativos. Los **resultados** revelan la identificación de cuatro elementos base: derecho a la recreación, esparcimiento y tiempo libre con carácter inclusivo; desarrollo económico sostenible, desarrollo socio cultural y mejoramiento de condiciones para el disfrute. **Conclusión**, los elementos identificados se encuentran coherentemente relacionados y fundamentados en todo el marco legal ecuatoriano, desde la constitución nacional hasta los programas nacionales afines al turismo, resultados que permitirán en futuras investigaciones contrastar este contenido con la puesta en práctica de la política pública en materia turística, y así contribuir con mayor precisión en propuesta de mejora a la gestión turística ecuatoriana.

**Palabras clave:** Política del Estado, política de desarrollo, normativa, turismo, gestión.

#### Abstract

In the case of the tourism sector, politics and its management have acquired importance, as it is one of the sectors that has had the greatest growth in recent decades throughout the world, and in Ecuador, it has not been the exception. The objective of the work is to identify the content of the public policy of tourism development in Ecuador and its relationship with the new trends in the matter. The approach of the Methodology used is qualitative, its level is exploratory and descriptive and the method of content analysis is used through the technique of documentary review of official and normative specifications. The results reveal the identification of four basic elements: the right to recreation, leisure and free time with an inclusive character; sustainable economic development, socio-cultural development and improvement of conditions for enjoyment. Conclusion, the elements identified are consistently related and based on the entire Ecuadorian legal framework, from the national constitution to the national programs related to tourism, results that will allow future research to contrast this content with the implementation of public policy on the matter. tourism, and thus contribute with greater precision in the proposal to improve Ecuadorian tourism management.

**Keywords:** State policy, development planning, regulations. Tourism, management.

#### AUTOR 1:

##### Apellidos Nombres:

Mg. Carlos Piguave Mero

Candidato a doctor, Universidad del Zulia, Venezuela. Magister en Gerencia turística y hotelera, Especialista en Diseño Curricular por competencias. Analista de Sistema, Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Manta Ecuador"

ORCID:

<https://orcid.org/0000-0003-0792-3476>.

Correo:

[carlos.piguave@uleam.edu.ec](mailto:carlos.piguave@uleam.edu.ec)

#### AUTOR 2:

##### Apellidos Nombres:

**Dra. Wendolin Suárez-Amaya.**

Doctora en ciencias sociales mención Gerencia, Magíster en Gerencia pública. Licenciada en Administración. Investigadora de la Universidad Ricardo Palma, Perú

ORCID:

<http://orcid.org/0000-0003-3825-5781>

Correo:

[wendolin.suarez@urp.edu.pe](mailto:wendolin.suarez@urp.edu.pe)

153

## 1. INTRODUCCIÓN

En general, Ecuador ha sido y sigue siendo una estación de turismo de pequeña y mediana intensidad, aunque creciente. Según el Ministerio de Turismo (2021), esta actividad en el año 2019 generó divisas estimadas en 2.287,5 USD millones de dólares, lo que representa 2,2 % de contribución directa al PIB. Este mismo organismo revela que la llegada de extranjeros al país en el año 2018 fue de 1.471.968, sin contar a las personas de nacionalidad venezolana.

Sin embargo, estas cifras, hay que tomarlas con cautela, ya que a pesar de que se ha excluido a los visitantes venezolanos, cifra que supera el millón de personas, aún queda una importante proporción de las personas consideradas como turistas originarios de los países vecinos, quienes eventualmente entran al país con el propósito de insertarse al mercado laboral, refugiarse u hacer tránsito para otros puntos de migración, lo que hace difusa la posibilidad de establecer límites entre turismo y migración (Lanquar, 2007) y lo vincula con los desafíos de la política migratoria (Ruiz y Álvarez, 2020; Gissi, Ramírez; Ospina; Cardoso y Polo, 2020).

En la revisión de la literatura no se evidenció un trabajo que desarrolle el mismo objetivo que se propone alcanzar en esta investigación. Sin embargo, se encontraron estudios de tipo empírico que han permitido caracterizar al sector turismo en el país (Schenkel, 2013; Santiago, Romero y Álvarez, 2017; Loor, Alonso y Perez, 2018; Pin, Pita y Santos, 2018).

Ante este panorama el trabajo tiene como objetivo identificar el contenido de la política pública de desarrollo turístico en Ecuador. La metodología utilizada es la cualitativa, se utilizó la técnica de análisis de contenido a documentos oficiales y normativos. El modelo que sirve como sustento es el de políticas públicas (Salazar, 2009; Velásquez, 2009; Subirats y Dente, 2014; Fontaine, 2015) particularmente en lo que respecta al contenido de la política, aspecto que será abordado con mayor detalle en apartado correspondiente.

## 2.- MARCO TEORICO

### Contexto: Políticas públicas de Turismo en Ecuador

Al caracterizar el desarrollo de las políticas públicas de turismo en Ecuador (Prieto, 2011) propone dos fases: una inicia a mediados del siglo XX, donde las políticas se centran en el desarrollo del turismo internacional a destinos específicos, operado por empresas, y un segundo momento, orientado al desarrollo del turismo interno, en donde las playas, los lugares arqueológicos y las fiestas tradicionales se vuelven atracciones que movilizan a los residentes.

En esta primera etapa destaca la creación de organismos encargados de fomentar el turismo y los planes de desarrollo turístico. Garcés (1987) sostiene que el desarrollo turístico en el Ecuador se inicia en el año 1969, con el estudio realizado por la consultora Arthur D'littel; para introducir en la comercialización turística a nivel mundial a las Islas Galápagos.

En las décadas del 70' y 80' se elaboran una serie de planes como:

- Plan Inmediato de Turismo 1971 –1973 a cargo de CETURIS (Corporación Ecuatoriana de Turismo), que luego se convertiría en DITURIS (Dirección De Turismo).
- El Plan de Fomento Turístico 1973-1977 DITURIS.
- El Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1980-1984 (DITURIS).
- El Plan Maestro de Desarrollo Turístico del Ecuador 1983-1987 (DITURIS).
- El Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1985-1988 (DITURIS)
- EL Plan Maestro de Turismo 1989 -1992 (CETUR).

Cada uno de estos planes procuraba un mayor desarrollo turístico apostando en el incremento de los visitantes, pautando en programas de mejoras en infraestructura y promoción; sin embargo, los diagnósticos que eran parte de estos estudios seguían mostrando los mismos resultados: una incipiente

demanda, reducida infraestructura, falta de productos innovadores, bajos niveles de inversión pública y privada; con un agravante, que en mucho de los casos, que eran los mismos consultores quienes realizaban dichos estudios. (Bayas, 2011:22).

En 1995 se editó una primera compilación de textos sobre ecoturismo en Ecuador, la cual propone una intervención bajo la rúbrica de turismo ecológico que contiene una propuesta conceptual, junto a una evaluación de experiencias desarrolladas en el marco de un programa de protección de bosques nativos auspiciado por varias agencias de conservación. Esta compilación instala, además, casos paradigmáticos que son considerados exitosos y que serán estudiados de manera reiterada. Destaca en este sentido, el caso de Agua Blanca en Manabí, calificado como un ejemplo de ecoturismo (Martínez, 1995).

Para 1999 el estado ecuatoriano y su recién creado Ministerio de Turismo con la asistencia de la Organización Mundial de Turismo (OMT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), generaron el Plan Nacional de Competitividad Turística 1999 –2004 con el fin de promover el fomento y desarrollo del turismo en el Ecuador, este ya no fue un esquema de plan programa y proyecto, sino que se buscó “lograr que el producto turístico cuente con la mayor calidad en la prestación, los mejores precios y una diferenciación consistente respecto de los productos de la competencia, dentro de un marco de sostenibilidad turística y ambiental”.(Ministerio de Turismo del Ecuador, 1999: 6).

En este mismo orden de ideas, tomando en cuenta los planes y políticas anteriormente descritos, se considera como principal punto de apoyo e impulso al decreto ejecutivo 1424, publicado en el Registro oficial 309 de 19 de abril del 2001, donde se declara Política Prioritaria de Estado al desarrollo del turismo en el país (Mendoza, 2016), y a partir de allí se empiezan a generar iniciativas tendientes a cumplir con esta declaración. Ahora bien, para el año 2006 se presentó el Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible 2006-2020 (PLANDETUR 2020), producido como una propuesta liderada por el Ministerio de Turismo (MINTUR) y

ejecutada por la empresa TOURISM & LEISURE ADVISORY SERVICES (T&L) con el apoyo del Gobierno Español a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene como objetivo identificar y desarrollar las áreas de mayor competitividad, maximizar el impacto económico positivo del turismo, pero con un enfoque hacia el desarrollo sostenible.

En estos dos últimos planes se da mayor énfasis tanto a la calidad en el servicio como factor de competitividad, así como también a las características preponderantes que debe tener un atractivo, orientándolo hacia la sostenibilidad. Con ello se evidencia, especial atención la necesidad de conocer los sitios, productos, servicios e infraestructura básica, es decir conocer los atractivos en su conjunto, con los cuales se podrían elaborar las redes de productos turísticos, y con ello, su desarrollo. Es decir, se buscaba generar una oferta turística sostenible y competitiva.

Ahora bien, esta política de desarrollo se actualizó a finales del 2008, con la aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador y con la generación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, donde se trazan los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador; considerando el sector turístico. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, su crecimiento ha sido lento (Ecuador 5.1% PIB Total), en comparación a los resultados de países vecinos como Perú (10.2% PIB) y Chile (10.1% PIB) (WTTC, 2015). Luego se genera el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, el mismo que fortalece los 12 objetivos de desarrollo del plan anterior, identificándose la relación más directa de 3 objetivos (4,8 y 11), con el desarrollo del turismo, que a su vez se suma a la construcción del país que el gobierno de esa época había ofrecido.

El objetivo 4, trata sobre el garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable, hace énfasis en el compromiso del Estado con el buen vivir de la población, asumiendo su responsabilidad de cuidar la naturaleza en conjunto con la sociedad, personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, El

objetivo 8, hace referencia a afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad, es decir, ampliar los espacios de diálogo y canales de comunicación permanentes entre los distintos pueblos, nacionalidades, comunidades y grupos cultural y socialmente distintos y finalmente el objetivo 11 plantea establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, es decir, que las acciones del Estado deben dirigirse a consolidar un sistema económico social y solidario, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva.

Luego, con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, es el tercer plan a escala nacional del gobierno anterior. Cuenta con la experiencia de los dos planes anteriores. Contiene un conjunto de 12 objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador. El Plan Nacional para el Buen Vivir está destinado a ser un referente en Latinoamérica, pues la región está viendo resultados concretos en el caso ecuatoriano. Se identifican 3 objetivos relacionados directamente con el turismo (3, 5 y 8).

El objetivo 3, hace referencia a mejorar la calidad de vida de la población a través de la desmercantilización del bienestar, la universalización de derechos, la recuperación del vínculo entre lo social y lo económico y la corresponsabilidad social, familiar y personal sobre la calidad de vida de las personas. Aquí se profundizan los esfuerzos en políticas de prevención y generación de un ambiente saludable. En cuanto al objetivo 5, este plantea la construcción de espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; y finalmente el objetivo 8, trata sobre la consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible, es decir, esta nueva concepción permitirá la concreción de aspectos como la inclusión económica y social de millones de personas, la transformación del modo de producción de los países del Sur, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la regulación del sistema económico y la justicia e igualdad en las condiciones laborales

Una vez terminado el gobierno de Rafael Correa, asume el nuevo gobierno y

traza nuevas rutas para el desarrollo del Estado, con el plan nacional denominado Toda una Vida 2017-2021. Este plan contiene como ejes centrales de desarrollo turístico los principios de sostenibilidad que hacen referencia a la dimensión medioambiental, económica y sociocultural del desarrollo turístico, las cuales según la OMT (2015), deben ser alcanzadas de manera equilibrada. Es decir, se asume el paradigma de “desarrollo sostenible”, desde otra mirada; que motiva la reflexión de que otro turismo es posible en el contexto del nuevo modelo económico, referido en la Constitución de 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir y en la nueva matriz productiva.

Luego, en este marco de políticas públicas establecidas por el nuevo gobierno ecuatoriano, surge en el año 2017 la Política de Turismo del Ecuador, la cual tiene como ejes estratégicos recaudar entre 20.000 y 30.000 millones de dólares anuales con el turismo receptivo y el llamado 1x1, es decir, un turista extranjero por cada ecuatoriano, así como la dinamización del turismo nacional y la atracción de inversiones. En este sentido, según la WTTC (2018), las divisas que llegaron al país por el concepto de turismo, se incrementaron, alcanzando un 14,8%, y el turismo nacional también aumentó en un 35% en comparación con 2017.

En tiempos más recientes se ha incorporado la noción de gobernanza al análisis de las políticas sobre turismo lo cual permite comprender los complejos juegos entre una multiplicidad de actores, incluidas las comunidades locales (Gómez, 2010). Estas preocupaciones se han visto reforzadas por el debate sobre el ITT 4 (Proyecto de pozos exploratorio petroleros cuyos nombres son: Ishpingo, Tambococha, Tiputini) lo que algunos analistas presienten como un Ecuador post minero. Para muchos de los que promulgan el cierre de actividades mineras contaminantes, ven que la actividad alternativa es el turismo por su apariencia limpia.

Otro hito relevante en los estudios de turismo en el país lo constituye el análisis del turismo comunitario. Ruiz y Solis (2007) subrayan la relevancia de operadores turísticos comunitarios, articulados a nuevos tipos de visitantes, pero también a



esfuerzos de inclusión y equidad social. Este texto, al igual que el ya mencionado sobre ecoturismo, contiene una propuesta de política junto a estudios de casos muy diversos entre sí. La propuesta de este tipo de turismo se sustenta en la constatación de que hoy en día el viajero busca experiencias sensibles al medio ambiente, la autenticidad y la equidad (Gorman, 1996; Ruiz y Solís, 2007). A juicio de Solís se trata de turistas “éticos”, con lo cual se evita mirar críticamente sus comportamientos y los efectos no previstos de su acción.

### **Fundamento teórico: Contenido de la política pública.**

Según Fontaine (2015:11), no existe un manual sobre políticas públicas que contenga todos los aprendizajes existentes y que presente con objetividad todos los enfoques teóricos, aunque la mayoría parte de las tres grandes etapas de una política (formulación, ejecución y evaluación). Es decir, cada autor sigue su orientación particular, donde expone su realidad, sus preferencias, sus orientaciones, sus sesgos epistemológico, teórico y metodológico, e inclusive determinan sus propios elementos que a su criterio comprende el análisis de políticas públicas.

Salazar (2009) señala que toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social:

El social porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema político, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y, finalmente, el sistema administrativo, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/gobierno (33).

Añade el autor que cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global y dentro de él, la forma singular y característica como se



involucran estos tres sistemas, con el fin de intentar dar explicación a lo que sucede con la acción del Estado/gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión. El análisis se apega a dos aspectos de las políticas públicas, proporcionalmente separados y combinados a la vez: su contenido y el proceso de trabajo que recubre (Van Dyke, 1968 citado por Salazar, 2009). El contenido aporta, a través del sentido, porque el análisis le imprime un conjunto social y político, de manera que todo aquello que se encuentra en juego –especialmente las relaciones y los valores– se ven afectados. En este orden de ideas, señala “cuando nos referimos al contenido de la política pública estamos hablando del problema que se quiere enfrentar o trabajar (Arango, 2007: 406).

Con respecto al problema Velásquez (2009:165), afirma que fruto de la interacción entre los participantes públicos y privados, se define una situación como problemática la cual debe ser intervenida, estableciéndose objetivos y seleccionando e implementando determinados instrumentos para alcanzarlos. Añaden Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) que el problema público es parte importante de la agenda de gobierno, y representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada desde el punto de vista político como inaceptable.

Siguiendo a Méndez (2020) se puede afirmar que la formulación es la etapa donde se toma la decisión sobre el contenido de la política, se establecen los objetivos generales y particulares de la misma, se seleccionan las alternativas que se presentaran como solución y las estrategias para llevarlo a cabo. El contenido de la política pública es clave para definir lo que es específico de esta política y que podemos calificar como política de turismo, para el tema que nos ocupa.

### **3.- METODOLOGIA**

El enfoque de la metodología utilizada es el cualitativo, pues estudia el todo y sus interrelaciones, donde se valora más la profundidad que la amplitud del estudio (Martínez Miguélez, 2004:83), y en esa misma línea, el nivel es exploratorio-

descriptivo, pues se realiza una revisión general de todos los documentos oficiales relacionados con el sector turismo y se describen los principales elementos encontrados utilizando el método hermenéutico, desde donde se procura explicarlos.

En este mismo sentido, se utiliza la técnica del análisis de contenido, fundamentado en López (2009), Abela (2002) y Bowen (2009), quienes coinciden afirmando que ésta es una herramienta muy utilizada en investigaciones cualitativas, ya que permite revisar y evaluar diferentes documentos de forma sistemática; y, siguiendo a Fontaine (2015), quien manifiesta en términos generales que las políticas públicas son consideradas unas variables independientes de la vida social, política y económica de un país, existentes en un momento determinado, se ha identificado como estas variables que van a ser analizadas a los documentos oficiales de política pública que corresponden al sector turismo.

En este mismo orden de ideas, se realizó una matriz de relaciones de todos los documentos oficiales normativos vigentes relacionados con el Turismo Constitución de la República del Ecuador (2020), Ley de Turismo (2020), Ley para el fomento productivo, atracción, inversiones y generación de empleo (2018), Reglamento a la Ley de Turismo (2018), Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 (2017), Política Pública de Turismo (2017), Plan Nacional de turismo 2030 (2019), Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 Mundos (2019), Acuerdo Ministerial “Programa de Desarrollo Turístico de Localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 Mundos” (2021), Invest Ecuador Tourism (2019).

En un primer momento, se leyó la Constitución de la República y se extrajeron los elementos considerados base que la carta magna tenía orientada sobre el sector turismo, los cuales se convirtieron en los primeros elementos identificados en la matriz de relación. Luego, se fue revisando cada documento oficial normativo determinado para este análisis, constatándose si coincidían estos elementos constitucionales o aparecían otros elementos nuevos no considerados en el primer documento. En este sentido, todas las similitudes o diferencias identificadas fueron

agregadas a la matriz de relación en construcción, después de analizar toda la matriz resultante, se pudo ajustar algunos elementos que estaban relacionados entre sí y agregar otros que fueron identificados a posteriori.

#### 4.- RESULTADOS

##### Contenido de la política pública de Turismo en Ecuador

El contenido de la política pública en materia turística tiene su basamento en la época actual en la Constitución de la República promulgada en el año 2008. Su revisión exhaustiva ha llevado a identificar cuatro elementos a través de la tabla 1, a saber: derecho a la recreación, esparcimiento y tiempo libre con carácter inclusivo; desarrollo económico sostenible, desarrollo socio cultural y mejoramiento de condiciones para el disfrute:

**Tabla 1. Documentos consultados según categorías de análisis**

Categorías	Documento o fuente de información publicada
<b>Derecho a la recreación, esparcimiento y tiempo libre con carácter inclusivo.</b>	Constitución del Ecuador (art. 38, 48, 383). Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (Objetivo 1) Plan Nacional de turismo 2030 (Ejes 1 y 2) Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 mundos Programa "Invest Ecuador Tourism. (ejes 1 y 3)
<b>Desarrollo económico sostenible.</b>	Constitución del Ecuador (art. 275,283). Ley de Turismo Reglamento general a la Ley de turismo Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (objetivos 4, 5) Plan Nacional de turismo 2030 (eje 5) Programa Invest Ecuador Tourism
<b>Desarrollo socio-cultural</b>	Constitución del Ecuador (art. 275, 276). Ley de Turismo (art. 3 y 4) Reglamento general a la Ley de turismo (art. 43) Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (objetivos 2) Plan Nacional de turismo 2030 (eje 1) Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 mundos Programa Invest Ecuador Tourism (eje 1)
<b>Mejoramiento de condiciones para el disfrute.</b>	Constitución del Ecuador (art. 383). Ley de Turismo (art. 3, 4 y 25) Ley para el fomento productivo, atracción, inversiones y generación de empleo (art. 52) Reglamento general a la Ley de turismo (art. 70) Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (num. 7.5 y 7.6) Política Pública de Turismo 2017 (num. 6.1, 6.4 y 6.12) Plan Nacional de turismo 2030 (eje 1 y 5) Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 mundos (eje 4) Programa Invest Ecuador Tourism.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **Análisis de los resultados**

### **4.1 Derecho a la recreación, esparcimiento y tiempo libre con carácter inclusivo**

Como elemento primordial aparece de manifiesto en la carta magna derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre, y el rol que esta llamado el Estado para el desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar el esparcimiento y descanso (art 38, 383), así como también destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales. Del mismo modo aparece el fomento a las actividades recreativas inclusiva de grupos bajos ingresos económicos, adultos mayores o que sufren algún tipo de discapacidad (art, 38, 48).

En este mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (2017), en su objetivo 1, hace referencia a “garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas”, destacándose la promoción de la inclusión económica y social para garantizar la equidad y oportunidades en condiciones de equidad; garantizar desarrollo infantil, considerando contextos territoriales, de género, culturales y discapacidades; así mismo, fortalecer el sistema de inclusión y equidad social con énfasis en grupos de atención prioritaria; y promover el uso de espacios públicos con enfoque inclusivo.

En concordancia con lo anterior, el Plan Nacional de turismo 2030 (2019), en su primer eje, ubica como una de sus estrategias el generar herramientas innovadoras para el desarrollo de destinos turísticos con énfasis en una perspectiva de inclusión y accesibilidad, así mismo, en el segundo eje, como otra estrategia, se busca fomentar la planificación de los espacios turísticos con lineamientos de accesibilidad e inclusión.

En ese mismo sentido, el Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 mundos (2019), declara entre sus objetivos específicos el incentivo del diseño de una oferta turística complementaria y el

mejoramiento de la imagen y la accesibilidad del espacio público; y en el artículo 13, se propone promover e implementar acciones de carácter incluyentes (numeral V); lo que finalmente se relaciona con lo que declara el programa “Invest Ecuador Tourism (2019)”, en sus ejes 1 y 3, que en síntesis dicen que el turismo es un instrumento eficaz para el desarrollo integral e inclusivo.

Lo anterior se condice con el paradigma de turismo social que se ha desplegado en diversos países de Sudamérica (Schenkel, 2013) en tanto se fomenta la participación de capas sociales con recursos modestos BITS (Bureau International du Tourisme Social, 2003) en aras de maximizar el beneficio colectivo enfocándose en grupo vulnerables como jóvenes, tercera edad, familia de bajos ingresos o que sufren algún tipo de discapacidad (Muñoz, 2001; Clement, Bote y Sánchez, 2018).

#### **4.2 Desarrollo económico sostenible.**

La Constitución establece que “el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kausay” (art 275), es decir, se promulga la decisión popular de optar por el Buen Vivir como eje rector de desarrollo y en armonía con esta definición, el turismo es una actividad consciente, que promueve valores como la paz, amistad, respeto y amor a la vida. Además, en el artículo 283 se determina que: “el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objeto garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”. De allí que, la práctica turística se constituye en un pacto de convivencia entre la comunidad receptora, turistas y naturaleza.

Por su parte, la ley de Turismo y su Reglamento (2018), declara que es el Ministerio de Turismo (MINTUR) es el órgano responsable de la planificación de la actividad turística y que debe hacerlo como una “herramienta para el desarrollo

armónico, sostenible y sustentable del turismo”, y que la planificación turística será concebida como “herramienta para el desarrollo armónico, sostenible y sustentable del turismo” (Art. 6). Adicionalmente la Ley de Turismo (2018) manifiesta en su artículo 34 una serie de incentivos a aquellos establecimientos que se encuentren “ubicados en zonas deprimidas con potencial turístico” y a aquellos que “constituyan actividades turísticas que merezcan una promoción acelerada.

En ese mismo sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (2017), en el objetivo 4, se declara “consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario”; promoviéndose la competencia que “genere condiciones adecuadas para el desarrollo de la actividad económica”; y en su objetivo 5, se impulsa la productividad y el crecimiento económico sostenible, a través de “la diversificación de la producción nacional” para “lograr un crecimiento económico sostenible y sustentable”; y a través del “fortalecimiento e incremento de la eficiencia de las empresas públicas” para “alcanzar una máxima rentabilidad económica y social”.

Por otro lado, en el Plan Nacional de turismo 2030 (2019), como una de las estrategias del eje 5, se propone “crear y consolidar Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) en destinos estratégicos”, los cuales podrían gozar de incentivos tributarios. Así mismo, en el programa Invest Ecuador Tourism (2019), como parte del eje 2, se menciona que la actividad turística permite desarrollar capacidades que proyectan mejorar la balanza de servicios mediante la atracción de divisas y el incremento de turistas extranjeros; además enfatiza la importancia que tiene el turismo en la “economía para la sostenibilidad del sistema monetario, y la dinamización del aparato productivo ecuatoriano” (Num. 2).

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (2017), orienta su objetivo 4 a la consolidación de la sostenibilidad de su sistema económico, social y solidario, con lo cual, procura “canalizar los recursos económicos hacia el sector productivo” (numeral 4.2) y “fomentar la inclusión financiera en un marco de desarrollo sostenible” (numeral 4.3). En esa misma línea, la Política Pública de

Turismo (2017), en su numeral 6.3, determina la articulación entre todos los actores de la actividad turística con la finalidad de favorecer el desarrollo del sector; y el Plan Nacional de turismo 2030 (2019), como una de sus estrategias del eje 4, propone “proyectar y consolidar la imagen de Ecuador como destino multidesestino, megadiverso, sostenible y ambientalmente responsable”.

Este modelo de desarrollo económico está en armonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), promovido por la Asamblea General de las Naciones unidas en el año 2015, compendio que incluye 17 objetivos y 169 metas, con los que los estados, la sociedad civil y el sector privado pueden orientar y medir sus aportes al desarrollo sostenible de cara a 2030. (OMT y OEA, 2018: 18). Estos ODS persiguen erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la igualdad y la prosperidad para todos. Son consideradas todas las contribuciones al desarrollo sostenible, independientemente de quién las haga, por lo que, por primera vez, las empresas pueden desempeñar un papel de primera línea para hacer realidad esta nueva agenda de desarrollo. En esta agenda 2030, el turismo aparece en las metas de los objetivos 8, 12 y 14, sobre desarrollo económico sostenible e inclusivo, producción y consumo sostenibles, y uso sostenible de los océanos y de los recursos marinos, respectivamente.

167

### **4.3 Desarrollo socio-cultural.**

El Estado reconoce en la constitución al sistema socio-cultural como uno de los componentes de su régimen de desarrollo (art. 275); y procura “fomentar la participación y control social” en todas las fases de la gestión pública (art. 276, num. 3); para lo cual se establece como uno de sus principios en la Ley de Turismo (2018), la “conservación permanente de los recursos culturales del país” (Art. 3, lit. d), y plantea como uno de sus objetivos el “garantizar el uso racional de los recursos históricos, culturales y arqueológicos de la Nación” (Art. 4, lit. b). en este mismo sentido, se identifica como una de las modalidades turísticas, al turismo cultural y/o patrimonial (Reglamento a la Ley de Turismo, 2018, art 43),



Así mismo, Ley de Turismo (2018) y el reglamento de la ley de turismo (2004), señala la promoción de todo tipo de turismo, incluyendo a las comunidades indígenas y campesinas (Art. 4). En este sentido, se ha permitido incluirlo en el Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (2017), como uno de sus objetivos que propende "afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas" (objetivo 2); con lo cual "se garantiza la interculturalidad y la plurinacionalidad", se "promueve el rescate, reconocimiento y protección del patrimonio tangible e intangible", se "impulsan los derechos culturales" que promueven el desarrollo de las identidades culturales, así mismo, se lo incluye en el Plan Nacional de turismo 2030 (2019) como una de sus estrategias del eje 1, que declara, diversificar la oferta turística, haciéndose un énfasis en los productos de cultura.

En ese mismo orden de ideas, en el Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 mundos (2019), se tiene como objetivo general la promoción del desarrollo turístico de poblaciones que cuentan con atributos culturales y naturales singulares, cuyas condiciones favorezcan al desarrollo turístico local; y en el programa nacional Invest Ecuador Tourism (2019), en su eje 1, se "impulsa la participación de los pueblos, nacionalidades" con lo cual se favorece al desarrollo socio cultural a través de la promoción de sus saberes ancestrales como elementos de desarrollo turístico. Lo anterior evidencia que la intención, tanto el programa Pueblos Mágicos como Invest Ecuador Tourist, es generar mejores oportunidades para el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas, así como a los emprendedores turísticos que tradicionalmente han sido excluidas de la ejecución de los planes de gobierno.

Las iniciativas de turismo antes esbozadas se relaciona con la tendencia cada vez más promovida de turismo comunitario, rural; se trata de una modalidad turística que alternativa al llamado turismo convencional. Otra arista de esta modalidad turística es el contacto directo con la naturaleza, por lo que actividades como el turismo de aventura, el ecoturismo, el turismo rural y ancestral tienen cabida.

En palabras de (Ruiz, Hernández Coca Cantero y Del Campo (2008) la participación en el Turismo rural comunitario abre a las comunidades a lo íntimo-vivencial, al mercado y las regulaciones estatales. Para algunos especialistas constituye una forma de organización autogestionaria de los recursos patrimoniales comunitarios, y donde esas mismas comunidades controlan la actividad y reciben parte de los beneficios económicos (Maldonado, 2006). En opinión de García (2016) esta forma de organización, se entendería mejor desde la economía social y las economías populares que desde el sector turístico tradicional, ya que su elemento definitorio es su organización comunitaria.

#### **4.4 mejoramiento de condiciones para el disfrute.**

Se entiende por mejoramiento de condiciones a aquellas que pueden ser físicas, sociales y ambientales; y en ese sentido, la constitución “garantiza el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones para su disfrute” (art 383); así mismo, la Ley de Turismo (2018) en su art. 3, establece como uno de sus principios de la actividad turística, al fomento de la infraestructura nacional que garantice la adecuada satisfacción de los turistas, así mismo el Estado procura potenciar todas las actividades que correspondan a un producto turístico competitivo (Art. 4) y “garantiza la inversión nacional y extranjera en cualquiera de las actividades turísticas” (art. 25); en esa misma línea, la Ley para el fomento productivo, atracción, inversiones y generación de empleo (2018) determina la existencia de Fondo Nacional para la Gestión Turística, el cual permitirá financiar total o parcialmente los planes, proyectos o actividades orientados a la creación de facilidades turísticas (art. 52).

En este mismo orden de ideas, en el Reglamento a la Ley de Turismo (2018), se garantiza el desarrollo del sector turismo y la prestación de sus servicios de calidad, a través de la dotación prioritaria de servicios e infraestructura básica (art. 70); y en el Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017-2021 (2017), se propende a consolidar a gestión estatal eficiente que integre todas las capacidades en la administración pública y que simplifique los trámites con lo que se mejora la

calidad de las regulaciones y se favorece a este elemento de mejoramiento de condiciones (num. 7.5 y 7.6); y en esta misma línea, de mejoramiento de condiciones el Estado propone a través de la Política Pública de Turismo (2017), “mejorar el marco regulatorio del sector turístico” (num. 6.1); fortalecer las competencias del talento humano para potenciar el desarrollo del sector turístico (num. 6.4); y con estas regulaciones, “generar el sistema de calidad turística” (num.6.12).

Ahora bien, estas propuestas se complementan con varias estrategias del Plan Nacional de turismo 2030 (2019), que apuntan a diversificar la oferta turística, fortalecer la coordinación entre gobiernos locales para mejorar los procesos que desarrollen la cadena de valor del turismo; y generar herramientas innovadoras favoreciendo la gestión y el desarrollo de los productos y destinos (Eje. 1); y a diversificar e incrementar la inversión turística (Eje 5). En esta misma línea, el Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 Mundos (2019), busca fortalecer la gestión turística a través del mejoramiento de la oferta y servicios (eje 4) y con ello mejorar los espacios públicos considerados como estratégicos en un destino (Num. 9); así mismo el programa Invest Ecuador Tourism (2019), ofrece oportunidades para los inversionistas, como el apoyo a los negocios, emprendimientos turísticos, brindar asistencia técnica especializada); e incrementar las capacidades empresariales.

Esta línea de pensamiento en la política pública de turismo responde al modelo de calidad de servicio que cada vez cobra mayor aceptación, en tanto, determina la fidelización de los clientes y el aumento del potencial turístico, son diversos los modelos de análisis que ofrece la literatura especializada, que la ha llevado a convertirse en una herramienta de desarrollo local. Genera información valiosa que permite conocer el perfil de turista, sus hábitos y motivos de viaje y nivel de satisfacción (Molina, Cabanilla y Méndez, 2020).

## CONCLUSIÓN

El contenido de la política pública en Ecuador en materia turística tiene su asidero en el proceso de cambio que ha venido experimentado los países latinoamericanos, y que tiene su punto de inflexión en la reforma constitucional ocurrida en el año 2008 y con la generación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, donde se trazan los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador; considerando el sector turístico.

Uno de los aspectos medulares de la reforma constitucional fue la adopción de un modelo de desarrollo con una marcada tendencia social, donde, la equidad en el ejercicio de los derechos fundamentales como lo es el esparcimiento y el uso del tiempo libre, aparece como un aspecto transversal de las normativas, planes y programas analizados, lo que lo convierte en una política inclusiva que toma en cuenta grupos vulnerables que requieren la atención del Estado como es el caso de la niñez, la juventud, la tercer edad, la personas con discapacidad, entre otros.

171

Aparejado con ello, se trata de un modelo de desarrollo económico sostenible, que estimula todo tipo de turismo, lo que nos lleva a entender que se estimula el turismo convencional que privilegia el desarrollo de ciertas zonas con un foco internacional, al tiempo que se rescatan, es decir, el turismo comunitario, rural los saberes ancestrales y la culturales, lo que exalta un modelo alternativo de desarrollo.

Vale decir que el modelo al que se viene aludiendo, tiene una forma de aprovechamiento de los recursos, de forma sostenible, por lo que intenta generar ingresos, ofrecer un servicio de calidad, pero que es al mismo tiempo consecuente con la naturaleza, a tono con la tendencia mundial del cumplimiento de compromisos de desarrollo sostenible impulsado por Naciones Unidas y que ha tenido repercusiones globales en todas las actividades del quehacer económico, político y social.

Se aspira que esta investigación sirva como referente para seguir ahondado en la comparación de esta política formal con la política real, es decir, poder contrastar e los hechos en realidades concretas, la puesta en práctica de la política por parte de los agentes públicos. También resulta de interés desarrollar por separado, cada uno de los elementos, para estudiarlos con mayor detenimiento de cara a los resultados obtenidos y su relación con las nuevas tendencias que están ocurriendo en la gestión pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abela, Jaime A. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Recuperado de: <https://n9.cl/dpii>

Arango C (2007). *Psicología comunitaria de la convivencia*. Programa editorial Universidad del Valle. Colombia.

Bayas, Johnny (2011). *Plan de desarrollo turístico sostenible para la parroquia aloasí, cantón mejía, provincia de pichincha*. Tesis Maestría en gerencia de proyectos de ecoturismo. Escuela Superior Politécnica del Chimborazo. Riobamba - Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/hnpym>

Bowen, Glenn A. (2009). "Análisis de documentos como método de investigación cualitativa". En: *Revista de investigación cualitativa*. vol. 9, no. 2. Agosto de 2009. Carolina – Estados Unidos. P. 27-40. Recuperado de: <https://n9.cl/or701>

Comisión Económica para América Latina y Caribe – CEPAL. 2010 La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile, Chile.

Clemente, J, Bote Díaz, M., & Sánchez Vera, P. (2018). El turismo social accesible como nuevo modelo turístico. *Cuadernos de Turismo*, (41). <https://doi.org/10.6018/turismo.41.326981>

Constitución de la República del Ecuador (2020). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/38rzs>

Bureau International du Tourisme Social – BITS. 1972 Carta de Viena. Viena, Austria.

Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador. Cuadernos A. Temas de Innovación Social. P. 2-203.

- Garcés, Fausto (1987). La Planificación turística en el Ecuador. II Seminario sobre turismo y hotelería. P 6-87.
- García, C (2016). Turismo comunitario en Ecuador ¿quo vadis?. *Estudios y perspectivas en turismo*. Vol. 25 (4): 597-614.
- Gómez, Deyanira (2010). *El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza del Qhapag Ñan y en la Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador*.
- Gissi, N; Ramírez, J; Ospina, M; Cardoso, B; y Polo, S (2020). Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*. no.63: 219-233.
- Gorman, Matthew (1996). El ecoturismo. Una alternativa para el desarrollo sustentable del oriente ecuatoriana. Recuperado de: <https://n9.cl/ajyet>
- Lanquar, R. (2007). Turismo, Migraciones y codesarrollo. *Revista Internacional De Sociología*, 65(48), 221–241. <https://doi.org/10.3989/ris.2007.i48.75>
- Ley de Turismo del Ecuador (2020). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/e3br6>
- Ley para el fomento productivo, atracción, inversiones y generación de empleo (2018). Recuperado de: <https://n9.cl/k413zy>
- López, F (2009). El análisis de contenido como método de investigación. En: *Revista de educación*. Universidad de Huelva, España. Vol. 4. Diciembre 2009. P167-179.
- Loor, L; Alonso A; y Pérez M. (2018). La actividad turística en el Ecuador: ¿Turismo consciente o turismo tradicional? *Revista ECA Sinergia*. Vol. 9 (1). [https://doi.org/10.33936/eca\\_sinergia.v9i1.1195](https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v9i1.1195)
- Maldonado, C. (2006) Turismo y comunidades indígenas: Impactos, pautas para autoevaluación y códigos de conducta. SEED Documento de trabajo núm. 79. Programa de desarrollo de pequeñas empresas. OIT, Ginebra
- Martínez Miguelez, Miguel, (2004). Ciencia y arte en la metodología cualitativa. México D.F. Primera edición. Editorial Trillas. P. 36-265.
- Méndez J (2020). *Políticas públicas enfoque estratégico para América Latina*. El Colegio de México, Fondo de cultura económica. México.
- Mendoza, Fátima (2016). “Análisis de las políticas para el turismo en Ecuador con énfasis en el turismo rural comunitario”. En: *Revista Electrónica San Gregorio*. Portoviejo - Ecuador. Vol. 2. N°. 15. Julio – Diciembre del 2016. P. 122-127.

Ministerio de Turismo Ecuador (2021). Turismo en cifras. Recuperado de: <https://n9.cl/jjj4>

Ministerio de Turismo del Ecuador (2009). Plan Nacional de Competitividad Turística. Proyecto OMT PMUD. Diciembre 2018. Recuperado de: <https://n9.cl/4c1nl>

Molina, E; Cabanilla, E.; Méndez J. (2020). Preferencias, hábitos de viaje y grado de satisfacción de los visitantes a centros de turismo comunitario en 6 provincias del Ecuador. *Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*. Año XX Vol. 18 N°1 pp. 27-52.

Organización Mundial del Turismo (2015). Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://n9.cl/t23j4>

Pin, W; Pita, A y Santos, T. (2018). Aspectos teóricos para la gestión sostenible del turismo rural en la zona Sur de Manabí, Ecuador. *RECUS*, Vol. 3 (1) pp. 27-33.

Plan Nacional de desarrollo 2017-2021, Toda una Vida (2017). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/y1f9m>

Plan Nacional de Turismo 2030 (2019). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/6144>

Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador, PLANDETUR 2020, (2007). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/7p21y>

Política de Turismo del Ecuador (2017). Recuperado de: <https://n9.cl/8vfz>

Prieto, Mercedes (2011). *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*. Editorial FLACSO. Primera edición. Quito, Ecuador. P. 7-231.

Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador – 4 Mundos (2019). Recuperado de: <https://n9.cl/vc3pa>

Programa Invest Ecuador Tourism (2019). Recuperado de: <https://n9.cl/ge23x>

Reglamento General a la Ley de Turismo (2018). Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/uqfv>

Ruiz Ballesteros, E.; Hernández, M.; Coca, A.; Cantero, P. & del Campo, A. (2008) Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el community-based tourism desde la comunidad. *PASOS, Revista de turismo y patrimonio cultural* 6(3):399-418

Ruiz, M y Álvarez, S. (2020). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador.



*Estudios sociológicos.* XXXVII: 689-725. doi:  
<http://dx.doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>

Ruiz, Esteban y Solis, Doris (2007). *Turismo comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*. Editorial Alba Yala. Universidad de Cuenca.: Abya Yala,. P. 2-333.

Salazar, Carlos (2009). “La evaluación y el análisis de políticas públicas”. En: *Revista Opera*, núm. 9, 2009, P.23-51 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia.

Santiago, N; Romero A; y Álvarez, G (2017). Actualidad y proyecciones de desarrollo del turismo internacional en Ecuador. *Revista UNIANDES Episteme*, Vol. 4 (3): 276-287.

Schenkel, E (2013). El turismo social como política estatal en Sudamérica. *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Vol. 11 (1): 173-183.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona-España. P. 5-168.

Subirats, J y Dente, B (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona-España. P. 2-317.

Velásquez, Raúl (2009). “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”. En: **Desafíos**, vol. 20, enero-junio, 2009, P. 149-187 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

World Travel & Tourism Council (2015). Impacto económico del turismo en el mundo 2015. Consejo Mundial del Viaje y el Turismo. Londres - Reino Unido