

CAPITULO II

2.1 EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL ECUADOR

Como marco general, se puede decir que en el Ecuador ha existido una serie de planes, aprobados o no por el Estado. El problema es que prácticamente ninguno ha sido tomado en serio, por lo que no se han cumplido los objetivos ni metas propuestos por éstos. “Es notablemente firme la posición de la planificación ecuatoriana de mantenerse en el plano de la enunciación o formulación y de no comprometerse en la ejecución, ni aprovechar la extraordinaria vía que ofrece la coordinación.”¹⁶

Al hablar de los planes realizados por el Estado, se puede decir que muchas veces se hay buenos diagnósticos que permiten conocer el entorno en el cual se pretende aplicar los planes. También se han formulado programas y proyectos, pero la característica constante ha sido el incumplimiento de los objetivos propuestos. Dentro de los planes del Estado, el sector privado no ha estado incluido. Simplemente la planificación tiene un caracter indicativo, no obligatorio para este sector.

Un problema grave de la planificación en el Ecuador es su concentración en temas económicos, dejando de lado los aspectos sociales. No se ha tomado ni siquiera en cuenta los temas del empleo y la redistribución. La planificación no ha buscado la

¹⁶ Enrique Sierra, El estilo de la planificación en el Ecuador: antecedentes, problemas, y perspectivas, Apunte técnico 14, Cordes, Quito, 1988, p.27

eficiencia y eficacia del desarrollo, más bien se ha enfatizado al crecimiento de la capacidad productiva, sin estudiar los impactos y problemas que se puede causar.

Ha habido una concentración en la planificación a nivel nacional, enfatizada casi totalmente en la inversión pública al mediano plazo, sin un enfoque de planificación a nivel regional o local, lo que ha impedido el conocimiento de los planes a los gobiernos seccionales y a las comunidades y población en general. El carácter de la planificación de aislamiento va totalmente en contra del concepto que se quiere enfatizar en este trabajo, y es el de la planificación integral.

Si bien es cierto que los métodos y procesos de planificación tienen una evolución, y siempre se espera que esta evolución sea positiva, en el Ecuador se puede ver que el desarrollo de estos procesos no llega a fortalecerse, por lo que no avanza hacia las nuevas tendencias de planificación integral, con líderes efectivos, que se hace necesario en el contexto regional, nacional y global de la actualidad.

La organización de la planificación en el Ecuador está planteada de la siguiente manera:

- Un ente central, que se compone de una directiva política, la cual se encarga de orientar la política de la planificación. Actualmente el encargado de esta función es el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).
- Un organismo técnico administrativo encargado de implementar y realizar los trabajos de planificación. Este organismo realiza los diagnósticos y crea las estrategias y programas operativos.

Además la Ley Orgánica del CONADE de 1985 establece que “ en todos los ministerios, en los organismos regionales de desarrollo y en las entidades y empresas del sector público, funcionarán oficinas de planificación y programación bajo la dependencia jerárquica de la autoridad administrativa correspondiente, pero funcionalmente coordinadas con el Consejo Nacional de Desarrollo, respetando las autonomías específicas que consagran la Constitución Política y las Leyes.” Artículo 13.

Toda la organización antes mencionada se ha quedado en la teoría, ya que en la práctica, el ente central y su organismo técnico administrativo no han logrado coordinar nada específico entre ellos, y peor aún con las oficinas de planificación de los ministerios y otros organismos seccionales. Estas oficinas en los ministerios no han funcionado, porque la idea de planificación no está entendida, y no se cree que es un instrumento útil para el desarrollo. Es más, no parece haber ni siquiera un objetivo real que busque un desarrollo amplio.

2.2 EL PROCESO DE PLANIFICACION TURISTICA EN EL ECUADOR

No existe un plan general de desarrollo turístico en el Ecuador. Una de las razones fue ya expuesta: la falta de decisión y hasta de conocimiento por parte del gobierno central para impulsar verdaderamente al turismo. La CETUR ha determinado una serie de proyectos que constituyen el plan operativo. Estos fueron establecidos para el año de 1996, y se los iba a desarrollar durante todo ese año. Al parecer ningún proyecto se terminó en ese año, y siguen vigentes. Según Colombia

Pereira, (entrevistada por el Santiago Jácome) de la dirección de planificación de la CETUR, los proyectos que no se terminaron el año pasado, si son buenos, siguen vigentes, porque ya están financiados. Al parecer no hay ningún cronograma, ni autoridad que les obligue a terminar a tiempo los proyectos propuestos.

Los proyectos del plan operativo son 17, y tienen diferentes campos de acción. Los cuadros en donde se describen brevemente estos proyectos pudieron ser revisados en la dirección de planificación de la CETUR. (Anexo 2.)

De la investigación de los documentos de CETUR se describen los proyectos propuestos para 1996:

1. Revisión y reformulación del marco legal. Busca crear reglamentos para los diferentes sectores y gremios de la actividad turística.
2. Coordinación interinstitucional. Trata de identificar a los actores directos e indirectos que intervienen en la actividad turística y realizar convenios de coordinación interinstitucional.
3. Marketing para el turismo interno y extranjero. Forma parte del programa de promoción turística, y busca organizar los programas de marketing de acuerdo a la demanda.
4. Actualización de estadísticas que sirven como información para sustentar los planes de marketing.

5. Automatización de la información. Para ello se pretende adquirir sistemas de computación para crear bases de datos de mercados, de atractivos y facilidades turísticas.

6. Determinación y venta de activos improductivos

7. Actualización de los inventarios turísticos. Incluye la programación del trabajo de campo, contratación de personal de apoyo, levantamiento de información de campo, evaluación y jerarquización de atractivos, y creación de una base de datos. (En el Anexo 3 se encuentran los instructivos generales para esta actualización). Se intenta realizar el levantamiento del inventario por provincias; para el inventario para la provincia de Pichincha, en el “Proyecto de actualización del inventario de atractivos turísticos en la provincia de Pichincha” se establece lo siguiente:

- *Objetivo: Tener un conocimiento preciso de los atractivos con los que cuenta la provincia ya que es uno de los destinos turísticos más importantes del País.*

- *Alcance: Es necesario contemplar un período de tiempo de tres meses máximo para concluir con todas las etapas del trabajo contempladas en la Metodología.*

- *Metas: Es preciso que se sistematice toda la información obtenida para que pueda difundirse hacia todos los sectores que la requieran.*

8. Formulación de una política y estrategia nacional para el manejo de áreas de interés turístico. Tiene como objetivo consolidar y racionalizar el desarrollo de la actividad turística, y buscar que sea la base para el plan estratégico nacional.

9. Plan de ordenamiento territorial turístico del cantón Atacames.

10. Consolidación de la zona de interés turístico Azuay y Cañar.

11. Plan de ecoturismo para la amazonía. Su objetivo es la realización de un diagnóstico y la formulación de una plan de desarrollo.
12. Creación de un plan de ordenamiento del cantón Sucre .
13. Fomento a la inversiones. Busca determinar mecanismos para viabilizar la inversión extranjera en zonas de playa y fronteras.
14. Concientización turística a todo nivel. Se intenta realizar talleres de concientización a nivel político, educativo y de prestadores de servicios.
15. Formación profesional y capacitación turística. Sus acciones van enfocadas hacia el apoyo de la creación de hoteles-escuelas, la revisión de las propuestas curriculares de los centros de estudios turísticos. Busca crear un programa de capacitación a nivel nacional.
16. Mejoramiento de la planta y servicios turísticos. Se quiere realizar una recalificación de la planta turística e incentivar a los mejores prestadores.
17. Facilitación turística. Su objetivo es atraer un mayor número de extranjeros y facilitar su tránsito hacia y dentro del país. Para eso se espera elaborar y difundir manuales de facilitación turística.

Los proyectos propuestos se basan simplemente en iniciativas aisladas, y no en estudios que determinen problemas o necesidades existentes, por lo que no tienen un respaldo técnico que justifique su realización. Como se dijo anteriormente, no existe un plan general que determine objetivos, ni políticas. No se ha determinado cuales son las prioridades del desarrollo turístico en el país. Puede haber buenas intenciones en la creación de estos proyectos, pero al no existir objetivos generales

claros, hay una desorientación grave que no permite un desarrollo ordenado, ni continuo, ni integral del turismo.

Como lo confirma el Plan Ambiental elaborado por la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM), (1996), al hablar del turismo, señala ocho problemas centrales que impiden un desarrollo de esta actividad. La falta de consideración por parte del Estado y la sociedad civil que el turismo es una actividad económica prioritaria para el desarrollo del país, se ha traducido en falta de interés, no se han definido políticas que guíen el desarrollo de las diferentes modalidades del turismo.

Hablando de la parte operativa del turismo, los problemas que se observan en este plan son:

- 1- La falta de un ente de coordinación de los esfuerzos del sector público (y también privado) para llegar a un desarrollo sustentable.
- 2- La falta de inversión en promoción, que lleva a una falta de imagen internacional positiva
- 3- La falta de legislación, que no da claridad ni seguridad a los inversionistas, ni a la conservación de los recursos.