

75

Fecha de presentación: Septiembre, 2021

Fecha de aceptación: Noviembre, 2021

Fecha de publicación: Diciembre, 2021

METODOLOGÍA

PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

METHODOLOGY FOR THE TERRITORIAL ORDERING OF TOURIST ACTIVITY

María de Lourdes Jarrín Rojas¹

E-mail: mjarrin96@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3633-0557>

Gonzalo Napoleón Cadena Echeverría¹

Email: gcadena@udet.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5875-9234>

Sergio Vinicio Lasso Barreto¹

Email: slasso@udet.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1606-1524>

Ximena Luz Crespo Núñez¹

Email: xcrespo@udet.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9622-089X>

¹ Universidad de Especialidades Turísticas. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Jarrín Rojas, M. L., Cadena Echeverría, G. N., Lasso Barreto, S.V., & Crespo Núñez, X. L. (2021). Metodología para el ordenamiento territorial de la actividad turística. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(S3), 576-583.

RESUMEN

El turismo en el Ecuador genera aproximadamente seiscientos mil millones de dólares en el año, con un crecimiento sostenido del 4%, lo que le convierte en el sector de mayor impacto en la economía mundial; representa el 5% del PIB mundial y genera empleos directos relativos al 0.75 por cada habitación que se oferta. El sector además genera alta redistribución de la riqueza y la integración de los pueblos, siendo también un impulsor de la paz y la amistad de los pueblos. Entonces, se puede afirmar que no solo es un generador de riqueza económica sino de riqueza social, lo que le da característica única comparado con otros sectores productivos. Con estos antecedentes no se puede menos que entender que, el proceso de planificación para el sector es de fundamental importancia más aún cuando, siendo un sector relativamente joven y sumamente dinámico necesita de fundamentos teórico-conceptuales que, combinados con la experimentación permanente, favorezcan su desarrollo. La planificación del sector en su ámbito macro, corresponde como responsabilidad al sector público el mismo que, debe contar entre los elementos iniciales importantes, la forma como será concebido el uso del suelo que será destinado para la gestión turística. El objetivo del artículo es proponer una metodología para el ordenamiento territorial de la actividad turística. Durante el desarrollo de la investigación se utilizaron métodos de carácter teórico y empírico para la valoración de los resultados.

Palabras clave: Metodología, ordenamiento territorial, actividad turística.

ABSTRACT

Tourism in Ecuador generates approximately six hundred billion dollars in the year, with a sustained growth of 4%, which makes it the sector with the greatest impact on the world economy; it represents 5% of the world's GDP and generates direct jobs relative to 0.75 for each room offered. The sector also generates high redistribution of wealth and the integration of peoples, being also a driver of peace and friendship of peoples. So, it can be said that it is not only a generator of economic wealth but of social wealth, which gives it a unique characteristic compared to other productive sectors. With this background, it cannot be less than understood that the planning process for the sector is of fundamental importance even more so when, being a relatively young and extremely dynamic sector, it needs theoretical-conceptual foundations that, combined with permanent experimentation, favor its development.

The planning of the sector in its macro scope, corresponds as responsibility to the public sector the same that, must count among the important initial elements, the way in which the use of the land that will be destined for tourism management will be conceived. The objective of the article is to propose a methodology for the territorial planning of tourism activity. The objective of the article is to propose a methodology for the territorial planning of tourism activity. During the development of the research, theoretical and empirical methods were used to assess the results

Keywords: Methodology, territorial planning, tourist activity.

INTRODUCCIÓN

La Junta de Planificación del Ecuador aparece en la primera presidencia del gobierno de José María Velasco Ibarra, ante una necesidad de crear una institución que planificara todos los proyectos que tenía el país para conducirlos al bienestar social.

El Presidente Velasco identificó la necesidad de juntar esfuerzos para contar con planes que emitidos por los ministerios, se juntaran en una sola organización, que ejerciera cierta forma de control previo de los proyectos, creándose de esta manera el primer plan nacional de desarrollo.

Antes de su creación, los préstamos bancarios provenientes del exterior eran gestionados directamente por los ministerios quienes elaboraran los proyectos y los remitían a los bancos. Estos proyectos eran carentes de los requisitos solicitados por la banca internacional y el Fondo Monetario Internacional, lo que apuntala la necesidad del apareamiento de esta instancia autónoma nominada en su presidencia por el Presidente de la República. Se crea entonces la JNP organizada en sus bases para obras públicas, obras sociales, minería, entre otros.

Para su desenvolvimiento, era indispensable contar con los técnicos idóneos quienes serían los responsables de revisar los proyectos emitidos por los ministerios, los cabildos y las juntas provinciales. Ante esta circunstancia y la carencia de personal nacional, los organismos crediticios incluidos el FMI enviaron técnicos para que, junto con personal nacional, trabajen en sus competencias como revisores de los proyectos de desarrollo nacional.

DESARROLLO

Son varias las técnicas que se pueden utilizar en la planificación y que actualmente son las más idóneas y tecnológicamente confiables entre las cuales encontramos el Sistema de Información Geográfica o SIG que una vez que procesa la información geográfica compilada permite la solución de los problemas ante la comprensión de una realidad que puede ir de la más simple a la de más alta complejidad.

Bryson (1988) considera que la planificación es un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones. Todos los recursos que se localizan sobre la superficie del planeta podrían ser objeto de uso entendiéndose este no tan solo por la intervención humana sobre aquellos sino por la misma no intervención por efectos de protección del ambiente.

Junto con los recursos aparecen una serie de variables que deben ser integradas a los planes de ordenamiento del espacio por parte del estado, en una participación conjunta con la población local, para efectos de garantizar la sostenibilidad. La comunidad en tanto receptora en la gestión del turismo aparece no solo como actora para la toma de decisiones sino como variable indiscutible en el proceso de planificación sustentable del desarrollo, en tanto el impacto que reciben y ejercen sobre el espacio más aún en países con economías emergentes

Se identifica entonces la conjunción de componentes propios del estado y de las comunidades, así como de los elementos de planificación y gestión para preservar los recursos para futuras generaciones con intervención controlada. El equilibrio de los elementos ambientales, sociales y económicos son el fundamento de este tipo de planificación y de ordenamiento del territorio.

Varios son los métodos utilizados en el ordenamiento del territorio en los diferentes países y ciudades, todos ellos han partido del análisis de territorio con el inventario de recursos y el diagnóstico general. Sin embargo, un plan de ordenamiento territorial abarca más que el diagnóstico puesto que debe incluir la visión con las metas a corto, mediano y largo plazo, junto con los elementos que intervienen en el desarrollo de dicha visión con sus competencias claramente identificadas a fin de que se logre articular en forma interdependiente todos los procesos que conducirán al logro de dichas metas. Es también indispensable la determinación precisa de indicadores que se convierten en los vectores reales al momento de realizar el estudio de los resultados preliminares de la gestión. Todo este proceso preliminar se documenta en el estudio de factibilidad del futuro proyecto de desarrollo, que servirá de base para elaborar el plan de ordenamiento territorial

Un plan de ordenamiento territorial analizará los mecanismos más idóneos posibles para evitar la sobre o subutilización de los recursos, tomando en cuenta la vocación natural no solo de la tierra sino de la comunidad que está haciendo uso del suelo y de las zonas de influencia que están siendo impactadas.

En los nuevos conceptos de planificación y ante la necesidad de generar un equilibrio entre los tres grandes componentes de la vida en el planeta como son, medioambiente, cultura y sociedad y economía, se debe concebir al ordenamiento territorial en este contexto, lo que implica mantener los tres ejes como fundamentales sin priorizar a uno de ellos, so pena de caer en el permanente desequilibrio en el que se han manejado los POT. Para citar

uno de estos casos podemos mencionar la situación del cantón Quito.

Se desprende de aquí el reto, de identificar el o los indicadores que establezcan el mencionado equilibrio, más aún cuando no se cuenta en forma sistemática con información actualizada de una cuenta que determine gastos y consumos que por actividad turística se realiza en el país tanto en el turismo interno como en el receptivo.

En las teorías metodológicas se establece dos tipos de variables que van definiendo el espacio turístico como punto de partida en la planificación. Estas variables, siendo de orden funcional las unas y las otras de calificación, se combinan en forma contextualizada en el espacio, tiempo y características de orden económico y vocacional de la población.

De estas consideraciones iniciales se empieza a desprender la necesidad de que a partir de en el marco de un ordenamiento territorial sustentable se proceda a una planificación turística que evite en primer término que la misma actividad se convierta en una depredadora de todos los recursos de los que hace uso, dada la fragilidad y las condiciones de intangibilidad que hacen difícil la medición cuantitativa de resultados de la actividad.

Esto presupone además una conexión intersectorial de los organismos rectores y orientadores de los componentes de todo este sistema, el cual debe mantener un propósito compartido lo que facilitará la decisión de la normativa necesaria que facilite el desarrollo del sector tanto desde el orden público como del privado.

Toda propuesta referida a un desarrollo turístico exige la conceptualización de los elementos que deben emplearse, por lo que a continuación se expresan los conceptos planificación, ordenamiento territorial turístico y gestión del turismo bajo una perspectiva holística que se materialice en la filosofía del desarrollo turístico sostenible (Suki, 2014 y Yang & Nair, 2014).

Cuando hablamos de planificación nos estamos remitiendo a la anticipación del futuro en el cual se prevé una situación ideal determinada que surge como resultante de la determinación de estrategias que cubren varios niveles de intervención. Se convierte en una necesidad además el anticipar también posibles desviaciones que se produzcan en la ejecución misma las que deben ser recogidas a través de un estudio de los resultados cuantitativos y cualitativos.

Es hacerle presente un futuro que se convierte inmediato en pasado, en un juego dialéctico permanente y por ende inagotable. Parte de un pasado plasmado en un diagnóstico lo suficientemente abarcados que permita visualizar

la globalidad de la situación para preverla. El siguiente eslabón de esta cadena es la planificación antes mencionada para culminar, y a la vez iniciar, en la gestión propiamente dicha que es la actuación de la presente volcada en pasado inmediato.

La dialéctica de este proceso es nada menos que una espiral en ascenso en donde se van a descubrir situaciones similares en contextos diferentes que los convierten en fenómenos únicos.

El ordenamiento territorial por su lado determina la estructuración del espacio territorial de acuerdo con las consideraciones de los actores involucrados. Este ordenamiento bajo las consideraciones de orden exclusivamente naturales, establecen una organización que surge en forma natural y que tiene que ver con los mismos pisos climáticos. Pero este ordenamiento no implica necesariamente un enfoque turístico en tanto que muchos de los recursos con los que cuenta no pueden ser puestos en valor y colocarse en condiciones de atractivos que son los generadores del movimiento turístico. El ordenamiento territorial turístico necesita como se ha citado en algunas ocasiones, la combinación de variables en las que la gente está involucrada directamente no por mero involucramiento sino por concebirse como actor y beneficiario de un plan de desarrollo más aún si éste está concebido bajo lineamientos de sustentabilidad.

La sustentabilidad, como eje de la presente propuesta hace necesario que nuevas formas de estructuración del espacio se tengan que proponer, creando una sinergia entre todos los elementos que lo conforman. Significa entonces que, en esta propuesta, el número de atractivos localizados en un espacio de territorio determinando no se convierten en el eje para la estructuración de este, sino más bien, la potencialidad que éste tiene en sus diversos elementos que al fin a la postre lo ubicarán a través de una gestión idónea, en productos apetecibles y con un efecto social producto del desarrollo que se implemente (Roobins & DeCenzo, 2008, Simpson & Siguaw, 2008 y Rittichainuwat & Chakraborty, 2009).

Si la planificación y el ordenamiento han entrado en juego, la gestión es nada menos que las manos que se ponen a la obra en la ejecución y a la vez producción de la planificación concebida en y para un espacio de territorio que ha sido ordenado de una manera particular. En el caso que se propone la gestión del turismo tiene que asegurar la sustentabilidad del territorio como consecuencia del alcance de los objetivos de desarrollo del propio territorio en sus aspectos, económico, cultural, ambiental y social, como resultado del éxito en su consecución.

Teniendo en cuenta que hasta el momento no se ha alcanzado la coherencia necesaria en la actividad que nos ocupa, el desarrollo turístico territorial, se considera como la base de la propuesta que se presenta en la tesis, el reconocimiento de que a pesar de que las condiciones que presentan los elementos involucrados en el ordenamiento territorial son únicos en tanto propios de una realidad espacial diferenciadora, la estructura de ordenamiento territorial turístico podrá no ser exclusivo de una geografía determinada, sino más bien ser lo suficientemente abarcadora que incluso permita que la gestión de los entes públicos en primera instancia prioricen decisiones que faciliten el desarrollo turístico, más allá de los linderos físicos, con posibilidad de la creación de instancias de concertaje de decisiones.

Así como a través del proyecto Metasig que cubre tres áreas piloto en España, en Andalucía, Galicia y en la Comunidad Valenciana, se pretende desarrollar una metodología innovadora de planificación turística, basada en un sistema de información geográfica, de la misma manera en la presente propuesta se identificará una teoría que, basándose en la sustentabilidad económica, social cultural y ambiental, supere la limitación de los datos cuantitativos y establezca una suerte de cualificación a partir de la cual se origine sus denominaciones, implementando una acertada y holística combinación de ambos paradigmas, expresada en un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos, sobre los que se construirá el nuevo enfoque que se propone para el caso nacional que nos ocupa.

Propuesta de la Metodología

La propuesta desarrollada se fundamenta en el análisis de los distintos componentes del sistema turístico, categorizándolos sobre la base de una valoración cuantitativa y cualitativa, respondiendo siempre a una delimitación territorial, que a su vez arguye a un criterio más administrativo y político, antes que a un criterio eminentemente geográfico.

El desarrollar una metodología que permita el ordenamiento del territorio turístico de un país, una región o una localidad, tiene su razón o explicación, desde los conceptos de destino turístico y producto turístico, puesto que los dos, se enmarcan o delimitan necesariamente en una territorialidad, que no siempre se ajusta a criterios ambientales de tipo natural, es decir que se defina sobre la base de pisos climáticos o regiones naturales.

En muchas ocasiones, la delimitación espacial de la actividad turística, basada en el modelo de un producto o destino, como ya se manifestó, puede ser enmarcada en un modelo de tipo administrativo y político, lo que permite

una estructuración, una operación y una gestión en términos integrales, mucho más coherente.

Este resulta ser entonces, el criterio que se ha utilizado como principio de la metodología que se propone, es decir, partir de una delimitación menos geográfica en lo conceptual y más política y administrativa, en la aplicación práctica.

Esta situación implica entonces que la metodología, parta de una delimitación inicial, en el nivel político, región, provincia, cantón, parroquia y cualquiera otra posibilidad que pudiera generarse, en cualquier régimen jurídico.

Al tener, en principio, delimitado el espacio cualquiera sea éste, un cantón una provincia, lo que se pretende a nivel metodológico, es construir un modelo que permita una suerte de jerarquización, hasta cierto punto comparativa del lugar analizado frente a otros próximos que ayudan a configurar una ofertar en concreto.

La manera de jerarquizar, cada espacio delimitado, es en sí mismo la base metodológica de esta propuesta, que además debe manifestarse muy claramente, no pretende ser ni por lo más remoto, una propuesta que se asemeje a otras o que guarde algún tipo de relación con otros modelos existentes.

El turismo por su novedad, en cuanto a su presencia en el mercado y por la enorme y vertiginosa expansión adquirida, no ha podido ser prolífico en modelos de planificación y desarrollo de aplicación práctica, lo que hace que convierte al presente trabajo en oportuno y adecuado no solo en su objetivo sino en la aplicación temporal que el mismo pueda tener.

El trabajo se desarrolla sobre diferentes variables, que fueron identificadas luego de un largo y pormenorizado análisis desde las ópticas conceptual, teórica y estrictamente operativa, práctica, como resultado también de la experiencia profesional de los autores.

En este sentido, se han definido cuatro grandes grupos de variables, a las cuales se le asignan valores cuya suma total llega a cien (100) puntos lo que calificará a la unidad territorial de análisis, en su conjunto.

La oferta y la demanda son dos de los grupos de variables consideradas, las cuales han sido valoradas equitativamente con cuarenta (40) puntos cada una por cuanto entre las dos, conforman la dinámica comercial, la razón de ser del negocio turístico y como se ha aseverado anteriormente, no puede existir la una sin la otra.

Igualmente, los impactos económico y social, como grandes grupos de variables, se valoraron con diez (10) puntos cada uno, en vista de que, bajo el criterio de

sustentabilidad, éstos permiten determinar el equilibrio que se pretende mantener en la actividad turística iniciando desde el ordenamiento territorial que fundamenta la planificación territorial.

Partiendo de que el turismo es un sistema que actúa como una unidad en la que todas sus partes o componentes tienen estrecha vinculación entre sí a partir de acciones de interdependencia e interacción generadas en los procesos concernientes, éste debe ser el sustento en el cual se asienta una propuesta de ordenamiento territorial turístico.

La oferta, entendida como uno de los componentes del sistema, se constituye en un cimiento sin el cual no es posible la conformación del producto turístico que será consumido por la demanda. En esta oferta se integran los atractivos que, con sus características peculiares, son los motivadores del desplazamiento del flujo turístico los generadores natos de la demanda y por tanto son objeto central de valoración en esta propuesta metodológica, así como lo han sido en otras metodologías de planificación territorial existentes.

Se incluye también en la oferta, el tratamiento de los servicios turísticos, que en el argot turístico se los conoce como la planta o las facilidades turísticas. Esto considerando que los servicios se constituyen en un elemento que permite la permanencia o estadía del turista en el lugar y que, por lo tanto, sin ellos la oferta no está completa.

Finalmente, la oferta reconoce un tercer elemento, que tienen la misma connotación que los dos anteriores, en la estructuración del producto turístico, éste corresponde a la infraestructura turística o de uso turístico como también se la conoce.

La infraestructura turística, tiene varios niveles de entendimiento como tal, es decir se la puede concebir desde diferentes niveles de complejidad y sobre todo de aplicabilidad, por lo que se procede a realizar una explicación de ello, tratando de fundamentar las diferencias existentes.

Los atractivos turísticos *“son el conjunto de lugares, bienes costumbres y acontecimientos que, por sus características, propias o de ubicación en un contexto, atraen el interés del visitante”*

Como ya se manifestó, los atractivos son un elemento imprescindible en la oferta al ser el elemento motivador de los viajes turísticos, cuya base conceptual tiene su raíz en los procesos de planificación que los países vivieron durante la década de los setenta, cuando la Organización de Estados Americanos OEA, crea lo que se denominó CICATUR, como un centro de investigación y capacitación turística para la Región. Es al interior de esta entidad,

en la que muchos de los actuales expertos del turismo, a nivel internacional, se capacitaron o laboraron, entre ellos el Arq. Roberto Boullón, que es un distinguido y experto planificador turístico, que además tiene desarrollada una metodología de Ordenamiento Territorial Turístico, de la cual se hablará más adelante.

Frente a las deficiencias de fuentes de información y bases metodológicas de la actividad turística, que además aparecía con un perfil de crecimiento muy grande, se planteó al interior de CICATUR, la necesidad de desarrollar una metodología que permita el levantamiento de un inventario de atractivos turísticos, en los países o territorios que desearan conocer sus reales opciones de oferta en el mercado.

Esta fue una metodología que se aplicó en buena parte de los países americanos siendo el Ecuador además uno de ellos, realizándose el primer inventario en el año 1977. Esto significó un enorme avance desde el punto de vista de la planificación, al punto que se constituyó en una buena base para los trabajos de planificación que se hicieron, posteriormente, sobre todo el Plan Maestro de Desarrollo Turístico 1982-1987, del cual ya se expuso algunas consideraciones necesarias, para el objetivo que persigue este trabajo.

Esta metodología permite entonces, emprender en un importante trabajo de teorización de la actividad, con una visión más americana diferenciándose en algunos aspectos de forma y fondo, con lo que hasta en ese entonces se plateaba en Europa, que mantenía una gran ventaja por el tiempo de desarrollo del turismo en ese Continente.

Es entonces bajo este paraguas que el concepto de atractivo turístico toma enorme vigencia, dentro de la teoría turística que se intenta generar, en esa época. Con el apareamiento de las carreras de turismo y hotelería en las Universidades de los países americanos, el papel de CICATUR, se va perdiendo hasta desaparecer en los años ochenta.

Posterior al trabajo de CICATUR, son esporádicos los avances y propuestas novedosas que se realizan en el Continente, puesto que el “boom” turístico de la época, hace que todos los esfuerzos se dirijan a la operación y a la gestión práctica de la actividad, quedando muy poco tiempo para continuar en la preparación de la teoría turística.

En el Ecuador, aparte del inventario de atractivos turísticos realizado en el año 1977, no se vuelve a generar un trabajo de actualización por más de diez años, lo que vuelve obsoleta completamente la información.

Es recién a inicios de los años noventa, que se recobra el interés en la planificación y en la investigación, por lo que realizar un nuevo inventario se torna importante, hasta cuando en 1993 la Corporación Ecuatoriana de Turismo, hoy Ministerio de Turismo, elabora una metodología propia de inventario de atractivos turísticos la misma que toma como base la metodología anterior de la OEA, y la ajusta, para adecuarla a las necesidades del País.

Esta metodología nacional, que además se convierte en la oficial debido a que es la que el MINTUR aplica, tiene algunas características importantes, que se enuncian a continuación:

- Primero genera una conceptualización básica de los componentes más sobresalientes de la metodología.
- Hace una clasificación de los atractivos, mucho más práctica, dividiéndolos en dos grandes categorías; Sitios Naturales y Manifestaciones Culturales, para luego subdividir cada una en tipos y subtipos, que lo que hacen es agrupar a los atractivos por sus características más sobresalientes.
- El levantamiento de la información no se limita a la información del atractivo, sino que abarca todos los elementos de la oferta turística y el producto, haciéndola más operativa.

Una vez que se concluyó la metodología, se inició el proceso para ponerla en práctica lo que se logra en el año 1996 en el cual, se procede a iniciar el levantamiento del inventario de atractivos turísticos del Ecuador. Este proceso no pudo ser llevado a cabo en condiciones adecuadas y bajo lineamientos perfectamente definidos, puesto que tuvo varias etapas, una inicial en la que por administración directa la Corporación de Turismo, realiza un trabajo en varias provincias, otra en la que se asigna una empresa para trabajar en una sola provincia, posteriormente se realiza un trabajo mediante convenios, llegándose a concluir el levantamiento de la información y su procesamiento en el año 2000.

Esta situación permite concluir que la información existente, de alguna manera, requiere ser actualizada, puesto que han transcurrido siete años en unos casos y más de 10 en otros. Para el caso específico de la provincia de Pichincha, es importante mencionar que el H. Consejo Provincial de Pichincha realizó un trabajo de actualización, un tanto parcial, del inventario de la Provincia, basado en la información del MINTUR, en el que su mayor aporte fue la georeferenciación de los atractivos, trabajo que servirá de base para la propuesta que se logrará en esta investigación.

Conocer algunos aspectos relacionados con la metodología, resulta necesario para lograr entender, el proceso

que se propone para la valoración de los atractivos en la metodología que se plantea en este trabajo.

En este sentido se debe manifestar que, mientras la metodología de la OEA, proponía una jerarquización de los atractivos que iba de 0 a 3, la metodología del MINTUR propone una de 1 a 4, en la que los atractivos de jerarquía 4 resultan ser los de mayor importancia, mientras que los de jerarquía uno son los menos importantes. La clasificación total de atractivos se incluye como anexo No 001 del presente trabajo.

La actividad turística entendida como una actividad económica del sector terciario, de hecho, debe generar ingresos nacionales a través de la gestión privada por medio de la actividad de las empresas prestadoras de servicio, así como de la gestión pública por medio de sus inversiones en obra nacional e impuestos.

La medición del aporte o los aportes que el turismo como actividad productiva, genera en la economía de un país o una región, pueden ser medidos mediante instrumentos, como las cuentas nacionales y su aporte a la valoración de la Balanza de Pagos o también por intermedio de los aportes a la producción nacional, el PIB (Hernández, 2021). Lamentablemente estos datos no se los puede obtener con facilidad puesto que los países en general y el Ecuador en particular mantiene un sistema de cuentas nacionales, en el que la información de los consumos, gastos e inversiones turísticas no son prioridad o por lo menos no fueron prioridad en el momento de su creación. Por esta razón es casi imposible contar con información veraz del aporte que el turismo hace a las economías de los distintos países.

Esta situación motivo que la OMT, desarrollara el proyecto cuenta satélite por allá en 1995, el cual buscaba dotar de las herramientas estadísticas y económicas a los países para que pudieran contar con la información veraz y oportuna del verdadero impacto que el turismo genera en la economía. Este proyecto se ha ido aplicando en varios países y en el Ecuador se lo realizó entre el año 2002 y 2003, pero bajo una metodología que no fue la adecuada, puesto que no se logró institucionalizar el proceso, en las Instituciones nacionales como debió ser, MINTUR, INEC, etc., sino que se contrató a un equipo consultor, el cual una vez concluido el trabajo se desintegró sin que pudiera continuarse con el mismo. Esta situación ha provocado que hoy por hoy la información existente sea obsoleta y que no se cuente con información actual. Todo esto impide poder hacer un ejercicio de contabilidad para establecer el aporte del turismo a las localidades o destinos, por lo que en la metodología se obvia esta situación y se

trabaja fundamentalmente con otros criterios que se anotan más adelante.

Según los objetivos del milenio (ODM) la actividad turística debe convertirse en uno de los medios de reducción de pobreza por medio de diferentes programas en los cuales se da importancia a la generación de empleo de diversa índole tanto en aquellas actividades directamente involucradas como en las indirectas (Carballo, et al., 2021).

Esta se convierte en una razón fuerte para que, al concebir esta metodología, este componente tenga también una asignación de 10 puntos y su base de criterio esté en la generación de empleo directo en la población local.

Los rangos se han determinado en respuesta a la posibilidad que se presenta para la población de una unidad que ha iniciado su gestión en este campo y su incremento conforme el desarrollo.

Se inicia asignando 2 puntos cuando del total de la población se llega hasta un 1% que se ocupa en empleos directos en turismo, hasta llegar a 10 puntos cuando más del 3% de ésta se ha involucrado en la prestación de los servicios turísticos.

El criterio de empleos directos hace referencia a las plazas laborales que se presentan en el sector de alojamiento y alimentos y bebidas sobre las cuales se cuenta con información precisa según los datos del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC).

Todo producto que va a ser desarrollado, tanto bien como servicio, necesita de información sobre el consumo que, de ese producto, se identifica entre los potenciales compradores reales y potenciales, definiéndose éstos como mercados y segmentos de mercado. La aceptación que los consumidores, que en el caso del turismo los denominamos turistas, depende por una parte de la oferta como tal, la misma que debe responder a las necesidades de ocio, tiempo libre y esparcimiento de la población a la cual se quiere dirigir el producto y por otra de la percepción que nazca en el visitante a partir de la experiencia como una gran totalidad.

Esta percepción se ve reflejada, por una parte, en la cantidad de personas que visitan el lugar de atractivo, las mismas que pueden ser motivadas por el comentario favorable que han recibido, así como por el tipo y calidad de la información a la que tiene acceso de primera mano.

Bajo cualquiera de las formas de difusión que le haya llegado al visitante, antes de realizar el viaje, la cantidad de visitantes con que cuenta una unidad territorial va determinando los grados de aceptación y a su vez las

opciones que tiene la localidad para continuar o iniciar con un proceso de desarrollo planificado.

Al referirse a la demanda turística, siempre debe entenderse que ésta se compone de una figura general que corresponde a los visitantes, cuya definición según la Organización Mundial del Turismo, establece que “Es toda persona que viaja, por un período no superior a 12 meses, a un lugar distinto de aquel que tiene su residencia habitual y cuyo motivo principal de la visita no es el de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado”, de la cual se desprenden dos subtipos correspondiendo a los turistas y los excursionistas, figuras también importantes de entender, puesto que su forma de visita es un tanto diferente pero genera en cualquier caso una demanda de servicios. La misma OMT, define al turista como “un visitante que permanece una noche por lo menos en un medio de alojamiento colectivo o privado en el país visitado” y al excursionista como “un visitante que o pernocta en un medio de alojamiento colectivo o privado del país visitado”.

De esta manera se determina que la demanda turística está constituida por los visitantes, es decir la suma tanto de turistas como de excursionistas que llegan a un determinado destino y lugar, por lo que no se requiere hacer un distingo conceptual en este caso para definir valores con respecto a esta clasificación.

Por otro lado, la práctica operacional, ha establecido una segunda forma de clasificar los flujos turísticos en función de del origen y destino, de los mismos, siendo estos un turismo interno y otro receptivo, que significan en el primer caso que son turistas que se movilizan al interior del mismo país, mientras que los segundos corresponden a turistas que visitan un país diferente. Esta forma de clasificación si presenta diferencias sustanciales, puesto que no es igual contar con destinos en donde la mayor parte de sus visitantes provienen del mismo país que uno en el que la mayoría llegas desde fuera.

En este sentido y para efectos del presente trabajo, se ha tomado los dos tipos de turismo, el receptivo y el interno como elementos a considerar en este componente de demanda o flujo turístico, habida cuenta que las variaciones tanto del uno como del otro brindan información fundamental para valorar la unidad territorial en su conjunto y con la valoración la toma de decisiones tanto públicas como privadas.

Este componente ha sido asignado con 40 puntos, valor igual al otorgado a la oferta por cuanto entre los dos existe una correspondencia directa y al ser elementos del sistema turísticos uno no puede sobrevivir sin el otro.

El territorio ecuatoriano conformado por doscientos cincuenta y seis mil trescientos setenta kilómetros cuadrados (256.370 km²) se divide políticamente en 22 provincias distribuidas entre las cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente y Galápagos

Las provincias se conforman por cantones que cuentan con una población principal denominada cabecera cantonal, y por parroquias urbanas y rurales que por densidad poblacional son inferiores a la cabecera cantonal. El País cuenta con 204 cantones conforme se observa en el cuadro que sigue.

Las provincias cuentan con autoridades que cubren todo el quehacer provincial, denominado Prefecto Provincial, mientras que los cantones tienen al Alcalde como la más alta autoridad.

Tanto las provincias como los cantones, según lo establece la Constitución Política del Estado en su capítulo 3 “de los gobiernos seccionales autónomos” son autónomos y por tanto entre sus atribuciones consta el... “dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

Dentro del Proceso de modernización del estado iniciado en el año 1996, el Ministerio de Turismo suscribió un Convenio de Transferencia de Competencias con el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que permite que éste asuma las responsabilidades en todos los aspectos del desarrollo turístico de la ciudad, constituyéndose en el segundo municipio que asumió dichas competencias. Actualmente sesenta y ocho (68) municipios las han asumido y catorce (14) consejos provinciales.

Estos antecedentes han llevado a que los gobiernos seccionales asuman la planificación del turismo en sus territorios y fomenten su desarrollo. Tal es el caso del Municipio de Quito, que creó en el año 2001 a través de una ordenanza municipal, la Corporación Metropolitana de Turismo la cual desarrolló un plan denominado Plan Q tendiente a aumentar los flujos turísticos tanto nacionales como internacionales y generar nuevas ofertas en base a los atractivos existentes y el mejoramiento de los servicios especialmente en el Centro Histórico de Quito.

CONCLUSIONES

Este es un antecedente importante y de ejemplo para los municipios descentralizados los cuales cuentan en su mayoría con Planes Estratégicos de Turismo y en algunos casos con unidades de turismo. Sin embargo, de ello, las planificaciones no inician con un ordenamiento del territorio lo que puede significar una pérdida de los exiguos recursos con los que cuentan los municipios para el efecto.

Esto llevó a quienes desarrollan el presente trabajo de investigación, a proponer la metodología para el ordenamiento territorial en las unidades territoriales viables más pequeñas como son los cantones.

Se decidió tomar a la Provincia de Pichincha con sus nueve cantones, Cayambe, Mejía, Rumiñahui, Pedro Moncayo, Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado, Distrito Metropolitano de Quito, Santo Domingo de los Colorados y San Miguel de los Bancos, como unidades de pilotaje de la propuesta. Para el efecto y contando con información de fuentes secundarias en unos casos y primarias en otros, se establecieron tablas de valoración por cada uno de los elementos del sistema (4) con sus correspondientes componentes. Una vez establecidos los valores por cada componente, se realizó el procesamiento de la información hasta llegar a contar con una valoración general por cada uno de los nueve cantones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bryson, J. (1988). *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*. Jossey – Bass.
- Carballo, R. R., Carballo, M. M., León, C. & Moreno-Gil, S. (2021). La percepción del riesgo y su implicación en la gestión y promoción de los destinos turísticos. El efecto moderador del destino. Cuadernos de Turismo, 47, 23-36.
- Hernández, M. J. (2021). Administración de empresas. Pirámide.
- Rittichainuwat, B. N. y Chakraborty, G. (2009). *Perceived travel risks regarding terrorism and disease. The case of Thailand*. Tourism Management, 30(3), 410-418
- Roobins, S. P. & DeCenzo, D. A. (2008). Supervisión. Pearson Educación
- Simpson, P. M. & Siguaw, J. A. (2008). *Perceived travel risks: The traveler perspective and manageability*. International Journal of Tourism Research, 10(4), 315-327
- Suki, N. M. (2014). *Passenger satisfaction with airline service quality in Malaysia: A structural equation modeling approach*. Research in Transportation Business & Management, 10, 26-32.
- Yang, E. C. L., & Nair, V. (2014). *Tourism at risk: A review of risk and perceived risk in tourism*. Asia-Pacific Journal of Innovation in Hospitality and Tourism, 3(2), 1-21.