

## mujer y desarrollo

# **P**olíticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación

Martha Ordóñez Andrade

Flavia Marco Navarro



NACIONES UNIDAS



**Unidad Mujer y Desarrollo**

Proyecto “Políticas laborales  
con enfoque de género”



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Santiago de Chile, julio del 2005

Este documento fue elaborado por Martha Ordóñez Andrade, consultora del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", quien estuvo a cargo de la investigación en Ecuador y Flavia Marco Navarro, bajo la supervisión de María Nieves Rico, estas dos últimas de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4170

ISSN electrónico 1680-8967

ISBN: 92-1-322715-9

LC/L.2346-P

N° de venta: S.05.II.G.85

Copyright © Naciones Unidas, julio del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. El turismo en Ecuador</b> .....	13
A. Aspectos generales.....	13
B. El empleo en el sector.....	16
1. Desigualdades de género .....	16
2. La microempresa turística en la generación de empleo .....	17
<b>II. Instrumentos para la planificación y gestión del turismo y la generación de empleo</b> .....	19
A. Políticas de género en el ámbito laboral .....	19
B. Políticas de empleo .....	21
1. Plan nacional de empleo y desarrollo local 2001-2006.....	22
2. El Plan de acción para la generación de empleo 2004-2006.....	23
C. Planificación sectorial: atención en la oferta y demanda del turismo .....	25
1. Plan de competitividad turística.....	26
2. Del plan de competitividad al plan de acción estratégica global.....	27
3. Plan de desarrollo de productos turísticos.....	29
4. Plan nacional de competitividad .....	32
D. Descentralización del sector turístico .....	36
1. La descentralización administrativa .....	37
2. Marco normativo .....	38
E. Planificación estratégica sectorial.....	39

<b>III. Herramientas para la formulación de políticas de empleo con equidad de género</b> .....	43
A. Estrategia para la formulación de políticas laborales con equidad .....	44
<b>IV. Propuestas</b> .....	51
A. Dirigidas al mercado laboral .....	51
B. Relativas a la microempresa en el sector turístico .....	52
C. Para el fortalecimiento de la institucionalidad local .....	54
<b>V. El cantón Santa Elena. Un estudio de caso</b> .....	57
A. Información contextual.....	57
B. Plan Estratégico de Santa Elena .....	58
C. Identificación de actores.....	62
D. Identificación de productos y zonas turísticas.....	63
E. Características del mercado laboral.....	64
F. Características de los servicios turísticos del cantón .....	69
G. Fortalezas y debilidades de los productos turísticos seleccionados .....	70
H. Hacia una agenda intersectorial de políticas locales .....	73
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Turismo interno: hogares según salida turística de fines de semana y feriados por cuartiles de ingreso .....	15
Cuadro 2	Turismo receptor: gasto total por grupo de productos.....	15
Cuadro 3	Generación de empleo por tamaño de establecimientos.....	18
Cuadro 4	Generación de empleo en microempresas .....	18
Cuadro 5	Iniciativas de planificación orientadas a una política de empleo (2000-2004) .....	24
Cuadro 6	Alcance nacional-local de las estrategias globales en el sector del turismo.....	28
Cuadro 7	Plan de desarrollo de productos turísticos. Objetivos para el mediano plazo, 2004-2008 .....	31
Cuadro 8	Diseño de productos turísticos y su relevancia para políticas locales .....	32
Cuadro 9	Principales objetivos de los planes y programas de turismo de 1989 a 2005.....	35
Cuadro 10	Competencias centralizadas y descentralizadas.....	37
Cuadro 11	Metodología de planificación estratégica de destinos turísticos sostenibles.....	41
Cuadro 12	Estado del producto turístico .....	48
Cuadro 13	Algunos indicadores del cantón Santa Elena relacionados a la desigualdad y pobreza.....	58
Cuadro 14	Población peninsular por sexo .....	65
Cuadro 15	Población económicamente activa rural del cantón Santa Elena, período 1982-2001 .....	65
Cuadro 16	Población económicamente activa por sexo y rama de actividad cantón Santa Elena .....	66
Cuadro 17	Población económicamente activa indirecta del sector turismo (transporte) según sexo cantón Santa Elena .....	66
Cuadro 18	Población Económicamente activa por sexo de Ayangue y Dos Mangas .....	66
Cuadro 19	Cantón Santa Elena. Población económicamente activa por número de horas trabajadas en hoteles y restaurantes. Año 2001 .....	67
Cuadro 20	Instituciones con programas de capacitación .....	68
Cuadro 21	Principales fuentes y condiciones de crédito en Ayangue.....	69
Cuadro 22	Servicios turísticos catastrados cantón Santa Elena. Año 2003 .....	70

Cuadro 23	Establecimientos turísticos de Santa Elena, Ayangue y Dos Mangas.....	70
Cuadro 24	Análisis FODA turismo en Santa Elena .....	71
Cuadro 25	Fortalezas y debilidades de Ayangue y Dos Mangas .....	73

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Turismo y generación de ingresos, años 2001 y 2002.....	14
Gráfico 2	Consumo turístico, período 2000-2003 .....	14
Gráfico 3	Dimensionamiento operativo del plan de competitividad del turismo en Ecuador....	29
Gráfico 4	Enfoque integrado de oferta-demanda.....	30
Gráfico 5	Planes, programas y proyectos del Ministerio de Turismo .....	33
Gráfico 6	Plan Nacional de Competitividad. Relaciones intersectoriales .....	34
Gráfico 7	Transferencia de competencias en el sector turístico - importancia para la gestión y la planificación .....	38
Gráfico 8	Revisión de las iniciativas y procesos institucionales existentes .....	46
Gráfico 9	Metodología para incorporar el enfoque de género en el diseño de productos turísticos y en la gestión local .....	47
Gráfico 10	Problemas del sector turismo a nivel local.....	50
Gráfico 11	Estructura institucional e iniciativas para el sector turístico en Santa Elena.....	61
Gráfico 12	Nivel de instrucción de la población económicamente activa en turismo, por sexo. Año 2001, cantón Santa Elena.....	67



---

## Resumen

---

La necesidad de una planificación y una gestión estratégicas en el sector turismo devuelve vigencia al papel del Estado en el desarrollo sectorial, junto a los privados, y pone en evidencia el potencial que tiene la equidad de género en estos procesos. No obstante, en Ecuador la planificación estratégica a nivel cantonal ocurre en un momento de retracción del Estado y centralidad del mercado, con las limitaciones económicas y normativas que ello implica. En este contexto, los municipios pueden convertirse en referentes para la articulación de las demandas de diversos sectores poblacionales, manifestadas en el proceso de planificación. Sin embargo, no todos los sectores tienen iguales posibilidades de participar. Hay colectivos que por razones históricas y culturales han estado marginados de las instancias de negociación y decisión y que cuando están presentes no tienen suficiente poder para incidir en las decisiones. Este es el caso de las mujeres. De ahí que se requieran intervenciones para promover una participación equitativa de éstas en relación a los hombres en la planificación, aportando con ello a un ejercicio efectivo de la ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

Un modelo de desarrollo integral que abarque las dimensiones económica, social, ambiental, territorial, cultural e institucional requiere de un nuevo estilo de planificación y de gestión. En este sentido, los planes estratégicos emergen como los instrumentos indicados para integrar la equidad de género en las decisiones y acciones en el nivel local.

En el presente trabajo se identifica lo local y el turismo como espacios cruciales para vincular el desarrollo económico con políticas de generación de empleo e ingresos. Por ello se plantea articular la formulación de estas políticas a los procesos de planificación y gestión

turística, que se impulsan tanto a nivel central como local y vincular operativamente su ejecución al desarrollo de productos turísticos, en tanto que agrupan territorialmente a servicios turísticos “estrellas” que presentan vínculos e interdependencias.

Los últimos gobiernos ecuatorianos han optado por impulsar el turismo como sector básico y estratégico del desarrollo económico del país dado que contribuye sustancialmente a incrementar el ingreso de divisas, disminuir el déficit fiscal y, sobre todo, a generar empleo.

El objetivo del presente documento es proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas para la formulación de políticas de generación de empleo e ingresos con enfoque de género en el sector turismo de Ecuador. Esto en el marco de los procesos de planificación y gestión en el nivel local, que se desarrollan en el contexto de la descentralización que está en curso en el país.

El documento está dirigido a las autoridades de los gobiernos locales y al personal técnico de instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en actividades turísticas; cámaras de turismo, empresa privada, prestadores de servicios turísticos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de turismo comunitario.



## Introducción

---

El turismo es considerado como potencial patrón de especialización competitiva para los países de la región. En este contexto, la focalización en los trabajadores, en su educación y formación para el trabajo así como en sus condiciones laborales, aparecen como claves para lograr especialización y competitividad. En efecto, las condiciones del recurso humano y la calidad del empleo condicionan la calidad de los servicios turísticos. Dentro del recurso humano las mujeres están ampliamente representadas. Sin embargo, enfrentan peores condiciones laborales que los varones.

En los últimos años se ha observado que el sector turismo tiene un inmenso potencial para ayudar en la lucha contra la pobreza en Ecuador. Es el sector que mayores oportunidades brinda para crear nuevos puestos de empleo tanto en el área urbana como rural; tiene posibilidades de incorporar a actividades del sector moderno e informal de la economía, así como a personas con alta, media y baja calificación; tiene un potencial notable para generar comercio e inversiones directamente en el plano local y puede proteger las tradiciones culturales y el patrimonio del país.

En Ecuador, los altos índices de pobreza y el desempleo que se registran en varios de los cantones con vocación turística, obligan a los gobiernos locales a promover el desarrollo económico del sector e impulsar políticas que favorezcan la generación de empleo e ingresos como parte de una estrategia multidimensional de combate a la pobreza. La creación de plazas de trabajo en el turismo es más efectiva si se vinculan los procesos de planificación y gestión sectorial con las políticas de empleo y las políticas de género, por lo que este trabajo pretende ser un aporte en este sentido.

La necesidad de una planificación y una gestión estratégicas en el sector turismo devuelve vigencia al papel del Estado, junto a los privados, en su desarrollo y pone en evidencia el potencial que tiene la equidad de género en estos procesos. No obstante, la planificación estratégica a nivel cantonal ocurre en un momento de retracción del Estado y centralidad del mercado, con las limitaciones económicas y normativas que ello implica. En este contexto, los municipios pueden convertirse en referentes para la articulación de las demandas de diversos sectores poblacionales, manifestadas en el proceso de planificación. Sin embargo, no todos los sectores tienen iguales posibilidades de participar. Hay colectivos que por razones históricas y culturales han estado marginados de las instancias de negociación y decisión y que cuando están presentes no tienen suficiente poder para incidir en las decisiones. Este es el caso de las mujeres. De ahí que se requieran intervenciones para promover una participación equitativa en la planificación, aportando con ello a un ejercicio efectivo de la ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

El objetivo del documento es proporcionar herramientas metodológicas para la formulación de políticas de generación de empleo e ingresos con enfoque de género en el sector turismo, en el marco de los procesos de planificación y gestión en el nivel local.

Está dirigido a las autoridades de los gobiernos locales y al personal técnico de instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en actividades turísticas a nivel local, especialmente a alcaldes/as, concejales/es, consejeros/os, integrantes de las comisiones de turismo, funcionariado municipal de las direcciones de turismo; cámaras de turismo local, empresa privada, prestadores de servicios turísticos locales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de turismo comunitario.

Este esfuerzo forma parte del proyecto regional “Políticas laborales con enfoque de género”<sup>1</sup> ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). En Ecuador este proyecto tiene como objetivo fortalecer la formulación de políticas integrales que incorporen el principio de equidad de género en el empleo del sector turismo (CEPAL, 2005).

Un desarrollo económico y social con equidad requiere diseñar marcos integrales de política y de la consolidación de una institucionalidad fuerte (Rico, 2002). El proyecto pretende ser un aporte en ese sentido, promoviendo la articulación de políticas sectoriales (turismo y trabajo) con las de género y descentralización, que son transversales, a tiempo que espera contribuir a la legitimidad y el fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales gubernamentales y no gubernamentales, así como del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). Con este fin se generan y fortalecen espacios de diálogo y se sistematiza la diversidad de instrumentos de políticas públicas disponibles, identificando sus relaciones y posibles puntos de encuentro.

El Proyecto se enmarca en los esfuerzos que realizan el CONAMU y otras instancias gubernamentales y no gubernamentales para potenciar las oportunidades que ofrece el turismo para impulsar propuestas sostenibles de generación de empleo e ingresos con equidad de género, así como para operativizar el proceso de descentralización en curso.

Igualmente el documento forma parte de los compromisos asumidos por los sectores, instituciones y actores sociales que conforman la Mesa “Políticas de Empleo y Género” (Acuerdo Ministerial 219 B) que lideran el CONAMU, Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo y el Comité Técnico Asesor de Empleo. Esta instancia de diálogo y concertación es resultado de la primera fase del proyecto<sup>2</sup> en el que se inscribe este documento y fue establecida inicialmente

---

<sup>1</sup> <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>.

<sup>2</sup> La primera fase del proyecto se denominó “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales” (1999-2001) <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/Default.htm>.

como “Mesa Turismo y Equidad”, denominación que fue modificada en virtud de la ampliación de actores y sectores representados.

A nivel metodológico se propone recoger las buenas prácticas y lecciones aprendidas, en especial la experiencia desarrollada a nivel nacional por la primera fase del Proyecto; sistematizar la información pertinente de fuentes primarias y secundarias; esquematizar los procesos e instrumentos de planificación y gestión turística, así como aquellos correspondientes a las políticas de empleo. Todo ello teniendo como objetivo la elaboración y validación de propuestas, dentro de una estrategia que reconoce las dinámicas institucionales y organizativas y la diversidad de actores sociales intervinientes. Asimismo se apunta a la elaboración de instrumentos de consenso (agendas, planes) y a la creación o fortalecimiento de mecanismos de negociación y concertación (mesas, grupos de trabajo, comisiones) intersectoriales e interinstitucionales.

El documento se organiza en cinco capítulos. El primero de carácter contextual, identifica la creciente importancia del sector para la economía del país y para la generación de empleo e ingresos, así como los problemas del mercado de trabajo sectorial. En el segundo capítulo se presentan aspectos de la política de género relativos al mercado laboral, así como los instrumentos de política vigentes en el Ecuador para la planificación y gestión del turismo y para la generación de empleo e ingresos, en el entendido de que conociendo estos instrumentos se puede identificar dónde y cómo incidir, con qué potencialidades se cuenta y a cuáles actores sociales hay que apelar. La parte final del capítulo se refiere a la descentralización, ya que la planificación y la gestión local deben insertarse en este proceso.

El tercer capítulo sistematiza algunas herramientas metodológicas para la formulación de políticas de empleo e ingresos con equidad de género en la planificación y gestión local del turismo. En función de la revisión contexto económico-laboral del turismo y de los instrumentos que pueden utilizarse, en el cuarto capítulo se presentan algunas propuestas. Se trata de lineamientos de políticas referidas tanto al mercado laboral, como a la situación del sector, especialmente de la microempresa turística. Finalmente, en el quinto capítulo se presenta un estudio de caso. La aplicación de las herramientas metodológicas para integrar el enfoque de género en las políticas de trabajo y de generación de ingresos en el sector turismo en el cantón Santa Elena, provincia del Guayas. Esta experiencia es producto del acompañamiento realizado por el CONAMU, en un espacio local en el cual esta institución ya tiene un reconocimiento consolidado como resultado de diversas acciones articuladas y sostenidas.



## **I. El turismo en Ecuador**

---

Este capítulo sintetiza los aportes del turismo al desarrollo económico y social del país, así como sus potencialidades en ese sentido. Además presenta algunos datos que caracterizan al mercado de trabajo sectorial y en especial la situación de las mujeres en el mismo.

### **A. Aspectos generales**

El turismo es la primera industria del planeta. En 1998, los ingresos totales del turismo internacional sobrepasaron a todas las demás categorías de comercio, representando el 12% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y esta importancia ha ido en aumento. La Organización Mundial del Turismo (OMT) señala que el número de turistas a nivel internacional alcanzará 1,6 miles de millones en el año 2020, frente a los 565 millones registrados en 1995, mientras que los ingresos del rubro superarán los 2.000 millones de dólares (OMT, 2002).

El desarrollo turístico se debe a diversos factores, tales como el aumento del tiempo libre de la población especialmente en los países desarrollados; el interés por temas ambientales y culturales; las nuevas tecnologías de información, comunicación y transporte; así como la migración que favorece los desplazamientos de población entre países.

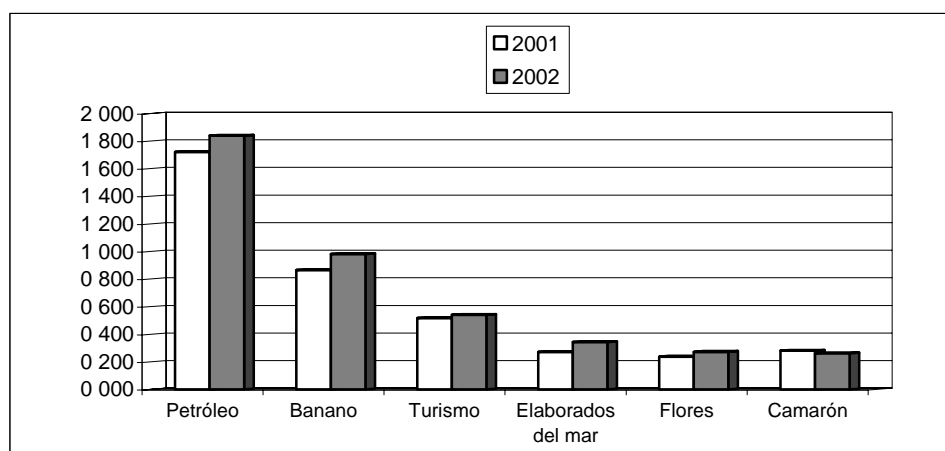
Estos factores han determinado un cambio en la demanda internacional de turismo de los últimos años, que pasa de un turismo masivo a uno más selectivo con destinos caracterizados por sus recursos naturales y culturales. Esta tendencia permite a muchos países en desarrollo que poseen gran biodiversidad y riqueza cultural convertirse en nuevos nichos turísticos.

Ecuador es uno de ellos. Es el país con mayor diversidad biológica por hectárea de Sudamérica y está considerado como uno de los 17 países que concentra la mayor biodiversidad del planeta. La mayor parte de su fauna y flora vive en 26 áreas protegidas por el Estado. Asimismo, el Ecuador posee una amplia gama de culturas. En sus tres regiones continentales conviven 13 nacionalidades indígenas, que tienen su propia cosmovisión del mundo, formas de vida, tradiciones y vínculos con la naturaleza. A éstas se suman las poblaciones mestiza, blanca y afroecuatoriana en las diferentes regiones del país (Ministerio de Turismo, 2005).

Los últimos gobiernos ecuatorianos han optado por impulsar el turismo como sector básico y estratégico del desarrollo económico del país dado que contribuye sustancialmente a incrementar el ingreso de divisas, disminuir el déficit fiscal y, sobre todo, a generar empleo.

Así, el turismo es uno de los principales sectores productivos en el país, con una participación en el PIB cercana al 4,4 % en el bienio 2001-2002. Por su parte el consumo turístico en el mismo periodo es en promedio de 9,7 del PIB, lo que significa que de cada dólar que se gasta en Ecuador 10 centavos tienen relación con el turismo. Además el turismo constituye el tercer producto de exportación después del petróleo y del banano y tiene mayor aporte que la industria de la floricultura y el camarón (Gráfico 1).

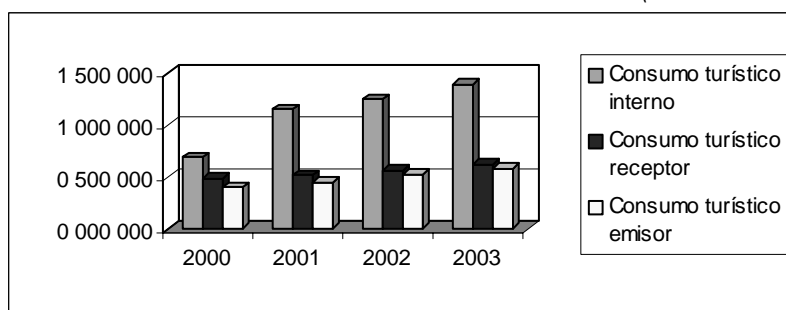
**Gráfico 1**  
**TURISMO Y GENERACIÓN DE INGRESOS, AÑOS 2001 Y 2002**  
(Millones de dólares)



Fuente: Cuentas Satélites del Turismo 2003.

El mayor porcentaje de consumo turístico proviene del turismo interno, que llegó a representar en 2003 el 43% del total frente al 31% del consumo turístico receptor y 26% del emisor (Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**CONSUMO TURÍSTICO, PERÍODO 2000 - 2003**  
(Miles de dólares)



Fuente: Cuentas Satélites de Turismo 2003.

La magnitud del consumo interno se explica porque en todos los estratos socioeconómicos del país se hace turismo, tanto en los días feriados como en los fines de semana. En torno al 25%, de los hogares ecuatorianos hacen turismo estos días (Cuadro 1). Evidentemente los hogares de mayores ingresos tienen una participación más importante. Según el Ministerio de Turismo, durante el año 2002 el 60% de los hogares de altos ingresos salió de su lugar de residencia durante el fin de semana, frente al 17% de los hogares de menores ingresos. En lo que se refiere al turismo de feriado, solamente el 15% de hogares de cuartiles de bajos ingresos salen, en contraste con el 31% de los de alto ingreso.

**Cuadro 1**

**TURISMO INTERNO: HOGARES SEGÚN SALIDA TURÍSTICA DE FINES DE SEMANA Y FERIADOS POR CUARTILES DE INGRESO**

Cuartiles de hogares en función del ingreso	Fines de semana		Feriados		Total hogares
	Si salió	No salió	Si salió	No salió	
	Número de hogares				
Cuartil I	58 119	288 381	50 845	295 655	346 500
Cuartil II	64 319	278 740	57 835	285 224	343 059
Cuartil III	83 770	243 181	85 083	241 868	326 951
Cuartil IV	114 756	170 102	87 370	197 488	284 858
Total	320 964	980 404	281 133	1 020 235	1 301 368

Fuente: Ministerio de Turismo. Encuesta de turismo interno (julio – septiembre, 2002).

Respecto de las características del turismo receptor se destaca lo siguiente: el 42% de turistas que llegan a Ecuador son mujeres y el 58% hombres; el 83% del total tienen educación superior; el mayor número de turistas proviene de Estados Unidos, seguido por Colombia y España. Los turistas permanecen en el país un promedio de 24 días. El principal motivo de viaje es la recreación y esparcimiento (37%) seguido de negocios y visitas a amigos y familiares (23%). En el año 2003 la mayoría de los turistas desarrolló actividades relacionadas principalmente con observación de flora, fauna y naturaleza, así como con visita de sitios arqueológicos, históricos o religiosos (Ministerio de Turismo, 2003).

Respecto a los gastos de los turistas el rubro donde más gastan y dejan deudas es el alojamiento (Cuadro 2). Como se verá más adelante éste es precisamente un subsector destacado en la generación de empleo.

**Cuadro 2**

**TURISMO RECEPTOR: GASTO TOTAL POR GRUPO DE PRODUCTOS**  
(US dólares)

Grupo de productos	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total USD
Alojamiento	10 720 544	5 394 241	16 114 785
Restaurantes	5 309 858	3 208 080	8 517 938
Transporte terrestre	2 307 043	1 256 022	3 563 064
Transporte aéreo	1 503 630	819 551	2 323 181
Otro tipo de transporte	39 380	46 050	85 430
Servicios culturales	296 089	378 646	674 735
Diversiones y entretenimiento	2 210 083	1 045 785	3 255 868
Compras de bienes	5 010 012	3 281 286	8 291 298
Otros gastos	5 515 204	2 752 392	8 267 596
Paquete turístico por agencias	30 642 581	19 871 852	50 514 433
Informa el gasto sin desglose	22 159 456	13 871 159	36 030 615
Total	85 713 880	51 925 064	137 638 944

Fuente: Ministerio de Turismo. Encuesta de turismo receptor, segmento aéreo (octubre – diciembre, 2002).

El país registra en 2002 una oferta total de establecimientos de alojamiento de 4.328. El 51% de ellos pertenecen a la tercera y cuarta categoría, que corresponden al 36% de las plazas. Solamente el 1% de los establecimientos son registrados con la categoría de lujo, que sin embargo representan el 9% de las plazas. Por su parte los establecimientos de primera categoría representan el 17% del total, y los de segunda categoría el 31% (Ministerio de Turismo, 2000).

## **B. El empleo en el sector**

El turismo es considerado como potencial patrón de especialización estratégica y competitiva para los países de la región. En este contexto la focalización en los trabajadores, en su formación para el trabajo, así como en sus condiciones laborales, aparecen como claves para lograr especialización y competitividad. En efecto, las condiciones del recurso humano y la calidad del empleo condicionan la calidad de los servicios turísticos. Dentro del recurso humano las mujeres están ampliamente representadas y están en peores condiciones que los varones.

En 1999 el turismo empleó a 255 millones de personas en todo el mundo, es decir, uno de cada nueve trabajadores, según la OMT. Para el 2010 se proyectan 251,6 millones de puestos de trabajo (uno de cada 11 empleos en el sector formal), incluyendo empleo directo e indirecto (Schulte, 2003). Según estimaciones del año 2000, el turismo en Ecuador generó 72.000 empleos directos y 210.000 indirectos (Vásquez, 2002).

El turismo es una actividad productiva y no extractiva que aglutina a una amplia gama de sectores y de servicios: alojamiento, restaurantes, transporte, abastecimiento de alimentos y de insumos, recreación, operadores de *tours*, agencias y producción artesanal. Además, la actividad turística se encuentra relacionada con otras ramas como la construcción, telecomunicación, manufactura y comercio y por lo tanto es un sector privilegiado para generar empleo. En consecuencia, el sector ofrece empleos en toda la gama de calificación laboral; abarca tanto grandes cadenas multinacionales como pequeñas y microempresas; en él coexiste el sector moderno de la economía con el sector informal; demanda mano de obra local y se realiza tanto a nivel urbano como rural, permitiendo distribuir el empleo geográficamente (Consejo Mundial de Viajes y Turismo, 2000). Esto último posibilita una redistribución territorial de las oportunidades de acceder a ingresos. En el mismo sentido se destaca que los empleos y negocios turísticos pueden crearse en las zonas menos desarrolladas de un país, lo que incentiva la permanencia de los habitantes en la zona rural y por tanto contribuye a evitar la migración a las ciudades con mayor población, lo que muchas veces incrementa la pobreza en las áreas urbanas (Vásquez, 2002).

El empleo de la actividad turística se clasifica en directo, indirecto, inducido y temporal. El directo es generado por el gasto directo del turista y los servicios turísticos ofrecidos: hoteles, restaurantes, operadores de *tours*, venta de artesanía y guías turísticos. El empleo indirecto es el que no corresponde a los gastos turísticos (empleo de los proveedores de insumos, productores de alimentos, empleados de servicios suplementarios como supermercados, envasadores de alimentos, empresas de transporte y otros). El empleo inducido es resultado de los efectos de multiplicación del turismo: al crecer el empleo directo e indirecto aumentan las personas que demandan una mayor oferta de bienes y servicios en un área determinada (cines, empresas de telecomunicación, servicios de reparación, artefactos técnicos, escuelas de idiomas y turismo, etc.). Finalmente, el empleo temporal es el que se genera durante la construcción de infraestructura (hoteles, restaurantes, resorts turísticos, entre otros), (Schulte, 2003).

### **1. Desigualdades de género**

Si bien los beneficios del turismo para la economía y en particular para el empleo son notables, estos no se distribuyen equitativamente. Las características de la inserción de las mujeres en el mercado laboral en general se verifican también en sector turismo, que presenta una creciente



incorporación femenina; segmentación ocupacional por sexo; brechas en las remuneraciones; acceso limitado de las mujeres a los recursos productivos; sobre representación de éstas en los empleos de baja productividad y mayor desempleo femenino. Así lo demuestra el estudio “El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género”, realizado en el año 2001 (Ordóñez, 2001).

Dado que el turismo agrupa diversidad de actividades, no se cuenta con una categoría que en sí misma cuantifique la ocupación del sector. No obstante, el subsector de hoteles, bares y restaurantes brinda una buena aproximación. En él se ubica el 6,3% del empleo femenino y las mujeres representan el 56% de sus ocupados para 1998.

Al analizar los servicios de alojamiento (hoteles y casas de huéspedes) y de alimentación (restaurantes y cafés) se observa que los primeros están constituidos por establecimientos grandes en los que prevalece el sector formal de la economía y tienen una mayor presencia masculina. En cambio en los restaurantes y cafés el empleo es mayormente informal. Para 1998 el 80,7% de las mujeres ocupadas en estos servicios estaba en el sector informal, frente a un 70,9% del total de varones empleados.

Las Categorías de Ocupación más frecuentes en hoteles y casas de huéspedes, tanto para mujeres como para hombres, son asalariado y trabajador por cuenta propia. También se registra un alto porcentaje de hombres como socios activos: 26% frente al 2,6% de mujeres. Por su parte, en restaurantes y cafés se repite la importancia del trabajo asalariado y por cuenta propia, a tiempo que aumenta la proporción del trabajo familiar no remunerado que absorbe al 23% de las mujeres empleadas en el subsector y a un 17% de varones.

Otra variable importante para la caracterización del empleo sectorial es el nivel educacional de los y las trabajadores. El 60% de las ocupadas en servicios de alojamiento cuenta con educación secundaria, frente a un 48% de varones. Sin embargo esta ventaja de las mujeres se revierte en la educación superior. Sólo el 15% de las ocupadas tiene este nivel, que para los varones es de 24%. En el caso de los cafés y restaurantes se evidencian menores niveles educacionales. Sólo el 6,7% de las mujeres y el 11,1% de los varones cuenta con educación superior, mientras que los porcentajes para la educación secundaria son 37% y 44% respectivamente.

En cuanto a las remuneraciones se observa una disminución de la brecha de género. En el 2002 las mujeres obtenían ingresos por hora inferiores a los de los hombres en 15,2% en restaurantes y cafés y 22% en los hoteles, mientras que en 1998 estas cifras eran de 28 y 32% respectivamente (Ordóñez, 2001).

Los datos sobre acceso a la propiedad son otro indicativo de las desigualdades entre mujeres y hombres. En el caso del turismo se constata que la mayor parte de los establecimientos son de propiedad de hombres o de compañías anónimas. Sin embargo, a medida que se reduce el tamaño, se verifica la presencia de más mujeres como propietarias (Ordóñez, 2001).

## **2. La microempresa turística en la generación de empleo**

La microempresa tiene una gran importancia en el sector turístico a nivel mundial. Por ejemplo en Europa, las empresas de menos de diez trabajadores representan el 94% del sector. En el caso de Ecuador la microempresa genera el 54,5% del valor agregado del turismo (Ministerio de Turismo, 2002).

La microempresa está concentrada en pequeños restaurantes, bares, establecimientos de alojamiento, especialmente hostales y pensiones, en los principales sitios de interés turístico. Todos ellos con una importante presencia femenina, tanto en calidad de empleadoras como de asalariadas.

Según el catastro integrado de actividades turísticas de las provincias, en 2003 se registran 10.158 establecimientos con un total de 59.779 empleados (Moya Sánchez, 2003). El 90,5% de los establecimientos tienen menos de 10 empleados y genera el 63,10% del empleo sectorial (Cuadro 3). A su vez, dentro de este grupo son las empresas de tres trabajadores las que lideran la generación de empleo (Cuadro 4). Por su parte el tipo de actividad que genera el mayor número de empleos son los servicios de comidas y bebidas, con un 49%, seguido por el alojamiento con un 30% (Programa de apoyo financiero a la pequeña y microempresa turística, 2003).

**Cuadro 3**  
**GENERACIÓN DE EMPLEO POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTOS**

Empresas según rango de número empleados	Cantidad de personas empleadas	Cantidad de establecimientos	Porcentaje de personas empleadas	Porcentaje de establecimientos
Más de 100	3 489	16	5,80	0,20
Entre 21 y 50	8 866	259	14,80	2,50
Entre 11 y 20	9 715	688	16,30	6,80
Entre 1 y 10	37 709	9 195	63,10	90,50
Total	59 779	10 158	100,00	100,00

**Fuente:** Programa de apoyo Financiero a la pequeña y microempresa turística 2000.

**Cuadro 4**  
**GENERACIÓN DE EMPLEO EN MICROEMPRESAS**

Empresas según número de empleados	Cantidad de personas empleadas	Cantidad de establecimientos	Porcentaje de personas empleadas	Porcentaje de establecimientos
Diez	2 340	234	6,20	2,5
Nueve	1 737	193	4,60	2,1
Ocho	2 968	371	7,90	4,0
Siete	3 059	437	8,10	4,80
Seis	4 566	761	12,10	8,30
Cinco	5 505	1 101	14,60	12,00
Cuatro	6 748	1 687	17,90	18,30
Tres	6 942	2 314	18,40	25,20
Dos	33 494	1 747	9,30	19,00
Uno	350	350	0,90	3,80
	67 709	9 195	100,00	100,00

**Fuente:** Catastro de Actividades Turísticas 2003 en Programa de apoyo Financiero a la pequeña y microempresa turística 2003.

Varias investigaciones sobre la microempresa turística coinciden en señalar como sus principales problemas las carencias de capacitación, asistencia técnica, crédito, promoción y seguridad, lo que evidencia la falta de políticas públicas nacionales y locales dirigidas al sector. Lógicamente estas falencias inciden en la capacidad de la microempresa para generar empleo e ingresos con mayor equidad (Moya Sánchez, 2003).

Como se verá en el capítulo V, para el microempresariado del cantón Santa Elena las mayores dificultades para acceder al crédito son: las altas tasas de interés; los requisitos, garantías y trámites necesarios; la falta de operadores locales y de apoyo a los nuevos establecimientos, así como que los plazos no se adaptan a las dinámicas del sector.

## **II. Instrumentos para la planificación y gestión del turismo y la generación de empleo**

---

Un desarrollo económico y social con equidad requiere diseñar marcos integrales de política y de la consolidación de una institucionalidad fuerte (Rico, 2002). Por ello se pretende aportar, promoviendo la articulación de políticas sectoriales (turismo y trabajo) con las de género y descentralización, que son transversales. Las políticas y los planes tanto de empleo como de desarrollo turístico vigentes en Ecuador, permiten identificar las bisagras entre ambas materias en el actual proceso de descentralización. Se trata de instrumentos disponibles en los cuales pueden enmarcarse medidas para la equidad y para la potenciación de los actores locales, que están dispuestos en una compleja trama, encontrándose planes sucesivos sobre una misma área temática que involucran una amplia gama de instituciones.

### **A. Políticas de género en el ámbito laboral**

El trabajo del CONAMU, como órgano rector de la política de género, en materia de equidad en el mercado laboral y de promoción de los derechos económicos de las mujeres se enmarca en su Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009 (PIO), el que a su vez responde a un mandato constitucional.

Las Constitución Política del Ecuador de 1998 es el logro más significativo respecto a la institucionalización del enfoque de género en el marco jurídico. Varios son los derechos laborales y económicos garantizados por la Constitución con alusiones explícitas a la equidad de género en su ejercicio. Se destaca la referencia al derecho al trabajo en igualdad de condiciones: “El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándoles idéntica remuneración por trabajo de igual valor” (artículo 36). Asimismo se establece el “reconocimiento del trabajo doméstico como labor productiva”. Esta disposición posibilita la adopción de medidas para la valoración del trabajo no remunerado (Ordóñez, 2001b).

El PIO dedica un apartado, tanto en su parte diagnóstica como en su Agenda, a la “Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros”. En materia de derechos económicos se destaca el establecimiento de que los planes de gobierno deben formularse y ejecutarse desde una vinculación sistémica entre las políticas sociales y económicas, para lo cual se requiere integrar el enfoque de género en el proceso de modernización del estado. Asimismo se establece la consolidación de una política nacional a favor de las mujeres rurales.

Respecto del derecho al trabajo, la Agenda del PIO establece como políticas de estado la erradicación de la discriminación ocupacional de las mujeres y las diferencias salariales y de ingresos; la valoración del trabajo reproductivo para el mejoramiento de las condiciones de las mujeres en su acceso al trabajo; y, la generación de fuentes de empleo a través de la diversificación en la producción y servicios, así como de acciones positivas para disminuir las brechas de género. Con estas finalidades la Agenda establece una serie de objetivos estratégicos relacionados con programas de capacitación, promoción del control social para garantizar el principio de igual remuneración, programas de mejoramiento de la producción agraria, erradicación de trabajo en condiciones de explotación; la corresponsabilidad de mujeres y varones en el trabajo reproductivo y su reconocimiento económico.

Especial atención dedica la Agenda al empleo en el turismo al fijar como objetivo estratégico: “El establecimiento de la línea de turismo en el ámbito local y nacional, como un área de potenciación de generación de empleo femenino y mejoramiento de ingresos familiares, garantizando la participación de las mujeres en las definiciones políticas, el acceso, control y administración de los recursos generados” (CONAMU, 2005a:60).

De otra parte, se destaca que para la implementación de las políticas contenidas en el PIO 2005-2009, el CONAMU promueve de forma sostenida la suscripción del Pacto Nacional de Equidad por parte de los diferentes poderes del Estado.

Siguiendo los lineamientos del PIO, el CONAMU lleva adelante el proyecto “Políticas laborales con enfoque de género” y el “Programa de Apoyo a las Mujeres Rurales” (PADEMUR). Este último se ha orientado a la creación y fortalecimiento socio-organizativo e institucional en el nivel local, en los componentes de derechos, asistencia técnica y financiamiento. Se ha formulado y validado un conjunto de subprogramas y propuestas en: alfabetización de mujeres adultas, formación en derechos, estudios sobre sistemas productivos, asistencia técnica y empresarial, así como capacitación en micro finanzas rurales. El PIO propone incorporar las agendas de las mujeres indígenas y campesinas a este Programa y construir una real política de apoyo a las mujeres rurales a través del mismo.

En relación al proyecto sobre políticas laborales se destaca el establecimiento de la Mesa de Trabajo “Turismo y Equidad” con la participación de los Ministerios de Trabajo, Turismo, Medio Ambiente, Corporación Financiera, Cámara de Turismo de Pichincha, Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios de Quito y Cotacachi. Desde esta mesa se impulsa un trabajo de

coordinación intersectorial para promover políticas laborales y económicas desde una perspectiva de género y para institucionalizar el enfoque de género en el quehacer de las instituciones integrantes de la Mesa (Ordóñez, 2001b). Posteriormente esta instancia se convierte en la Mesa Políticas de Empleo y Género, en virtud de la ampliación de las temáticas y sectores representados.

Al inicio del trabajo de esta instancia se constató, de una parte, que el enfoque de género no ha sido una prioridad en las agendas institucionales y, de otra, la necesidad de coordinar acciones, optimizar recursos y difundir información entre los actores involucrados en el turismo (Ordóñez, 2001b).

Entre los logros de la Mesa, se destaca la suscripción de la “Agenda intersectorial para la institucionalización del enfoque de género en la política laboral y económica del sector turismo”,<sup>3</sup> suscrita en mayo de 2001 por sus integrantes.

Para la definición de esta Agenda intersectorial se consideraron las obligaciones del Estado Ecuatoriano de formular y ejecutar políticas públicas con equidad de género, derivadas tanto los acuerdos nacionales e internacionales, como de la Constitución. Además se consideraron los resultados del diagnóstico “El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género” (Ordóñez, 2001a); los procesos de descentralización y participación ciudadana como un marco favorable para las políticas con enfoque de género y la necesidad de vincular las propuestas que emanen de esta Mesa con los planes de desarrollo nacional y locales.

En la Agenda se establecen una serie de acciones relativas a: la elaboración y gestión de un programa para la institucionalización del enfoque de género en los ministerios, instituciones y organizaciones que integran la Mesa; la gestión conjunta de recursos financieros para operativizar las políticas de la Mesa; la revisión del marco jurídico de la microempresa y de los programas que ejecutan los centros de formación turística desde una perspectiva de género; la provisión y ampliación de servicios de cuidado infantil en las zonas de desarrollo turístico; la realización de investigaciones que permitan completar la información sobre la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo sectorial.

La Mesa ha constituido un espacio de información, socialización, debate y aprobación de propuestas de políticas, que con épocas de mayor y menor funcionamiento, ha logrado permanencia; ha ampliado el espectro de sectores representados y ha servido de ejemplo para la constitución de instancias similares, como son los casos de las Mesas de Género, Empleo y Microfinanzas del Litoral y del Austro.

## **B. Políticas de empleo**

En el 2001 se conforma la Comisión Interministerial de Empleo (CIME), que asume la preparación, validación y concertación del *Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local*, con la participación de los ministerios de Trabajo y Recursos Humanos, Bienestar Social, Obras Públicas; Industrias, Comercio Exterior, Pesca y Competitividad; Desarrollo Urbano y Vivienda; Turismo y Ambiente. Este proceso, que convocó a consulta a algunos sectores de la sociedad civil, consideró la necesidad de dotar al Plan de bases institucionales y legales para su aplicación en el marco de la descentralización del Estado. En ese contexto se pretendió que sus contenidos sean acordados e impulsados desde los niveles locales de la gestión. En el 2002 el Ejecutivo aprueba el Plan y se impulsan algunas de sus iniciativas y programas en los niveles nacional y local (CIME/CTAE, 2002).

---

<sup>3</sup> La agenda está disponible en el sitio web del Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas laborales con enfoque de género”. <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/paises/ecuador.htm>.

Por su parte el Comité Técnico Asesor de Empleo (CTAE) formula el *Plan de Acción para la generación de Empleo 2004-2006*, centrado en la reactivación de la producción y la reducción de los desequilibrios sociales. El CTAE se posiciona como promotor del diseño y aplicación de planes, proyectos y acciones de fomento al empleo. Asimismo asume el rol de facilitador de los procesos de diálogo social tripartito e impulsor de espacios de coordinación interinstitucional e intersectorial.

## 1. Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006

La elaboración y validación de propuestas para el Plan Nacional de Empleo se inicio con la formulación de las *“Estrategias para una Política de Empleo para el Ecuador”* (ILDIS, 2000), las que establecieron que sería una política “...basada en el apoyo integral a los sistemas productivos socialmente eficientes y económicamente sostenibles (...) en la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias”. La política integral de empleo a la que apuntan estas estrategias, estableció la necesidad de reorientar las políticas sociales superando su carácter asistencial y sectorial. Entre otras medidas, se propuso un paquete de servicios que incluyó al *turismo y al eco-turismo como enclaves para el fortalecimiento de la economía*. Las estrategias pusieron atención particular en el turismo alternativo para el área rural, por su potencial para el desarrollo sostenible con una amplia participación de la comunidad local, así como para mejorar la calidad de vida y generar fuentes de ingresos.

Además, se establecieron las competencias del Ministerio de Turismo como una de las instancias responsables de la concertación y coordinación de los actores<sup>4</sup> en los planes de desarrollo y en la toma de decisiones en el área turística. Asimismo, la necesidad de inversión en infraestructura a cargo del Ministerio de Obras Públicas, Consejos Provinciales y Municipios, puso sobre la mesa el tema de las competencias descentralizadas de los gobiernos locales y su relevancia para el turismo.

El Plan de Empleo 2001-2006<sup>5</sup> plantea programas y acciones concebidos en función de una política de empleo de Estado, dirigida a crear las condiciones políticas, institucionales y legales para una intervención pública efectiva y eficiente con la participación y corresponsabilidad de la sociedad civil en los niveles nacional, regional y local (CTAE/CIME, 2001).

De manera consistente con esta visión integral se sostiene que la generación de empleo requiere de políticas económicas que tengan en cuenta el efecto de los choques económicos en las estructuras familiares y sus repercusiones en los hogares con jefatura femenina; de políticas de apoyo a las potencialidades de las micro y pequeñas unidades económicas, asociativas y comunitarias, teniendo en cuenta las diferencias de género en el capital social; de políticas institucionales que disminuyan el riesgo país y establezcan el sistema financiero, sin recargar costos a los sectores menos favorecidos de la sociedad, reformulando las normas de las entidades financieras que soslayan la capacidad de los pequeños emprendimientos y particularmente de las mujeres como sujetos de crédito.

En la última versión denominada Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006 se ha conseguido integrar el enfoque de género desde el diagnóstico hasta el presupuesto.<sup>6</sup> Además se establece la necesidad de considerar las dimensiones de clase y etnia.

---

<sup>4</sup> Ministerios de Turismo, Ambiente, Obras Públicas, Educación, Bienestar Social, el órgano de Planificación y sector no gubernamental.

<sup>5</sup> Versión inicial derivada de la consulta para la preparación del Plan Social de Mediano Plazo 2001-2005 para la Reducción de la Pobreza.

<sup>6</sup> La identificación de los aspectos de género incorporados al Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local ha sido tomada de la respuesta del CONAMU a la “Encuesta sobre políticas y programas dirigidos a mejorar la situación laboral de las mujeres, fomentar

En su parte diagnóstica el Plan reconoce las siguientes características de la evolución del empleo: i) la mayor incidencia de la pobreza e indigencia en el área rural, en la población indígena y entre las mujeres, estableciendo una relación entre pobreza, composición familiar y roles de la jefatura de familia; ii) la mayor incidencia del desempleo entre jóvenes y mujeres y en hogares con jefatura femenina; iii) inestabilidad e inseguridad laboral que afecta en forma especial a las mujeres; iv) ocupación preferente de las mujeres en servicios informales de baja productividad en combinación con el servicio doméstico; v) la relación entre pobreza, patrones de empleo y desigualdad social, así como el papel determinante del sistema de género en el acceso al empleo y en las retribuciones, condiciones de trabajo, beneficios y seguridad laboral.

El Plan establece la necesidad de crear condiciones favorables para la formulación y gestión de políticas laborales a nivel nacional y local basadas en la facilitación del acceso igualitario de mujeres y hombres a los recursos productivos; la promoción de programas generadores de trabajo; así como la elaboración de estadísticas y creación de sistemas de información relativos al trabajo.

Asimismo el documento sostiene que el enfoque de género es un requisito para la elaboración de estadísticas apropiadas para "...reconocer y hacer visible en toda su extensión, el trabajo de la mujer y sus contribuciones a la economía nacional, incluso en el sector no remunerado y en el hogar, y examinar la relación entre el trabajo no remunerado de la mujer y la vulnerabilidad socio-económica".

En los actores para la gestión de la política pública se incluye al mecanismo nacional de las mujeres, conjuntamente con otras instituciones rectoras de política y organismos corporativos para el desarrollo en los niveles nacional, regional y local.

## **2. El Plan de Acción para la generación de empleo 2004-2006**

Este instrumento se propuso impulsar una política de fomento al empleo productivo centrada en la promoción y apoyo a la mediana y pequeña empresa, que sea considerada prioritaria dentro de las políticas públicas. Se caracteriza a esta política como *integral*, por abarcar aspectos económicos, sociales y ambientales; *concertadora*, *democrática* y *participativa* por basarse en el diálogo social y la corresponsabilidad de actores del sector público y privado, incluyendo a los grupos sociales más vulnerables (CTAE/MTRH/STFS, 2004).

Justamente a partir del reconocimiento de las mujeres como colectivo vulnerable, es que el Plan establece la necesidad de incorporar el enfoque de género como eje transversal de la política de empleo.

Este plan se inscribe en la descentralización del Estado, con una estrategia de diálogo y concertación con actores institucionales y sociales en el nivel local. De otra parte, identifica al turismo como un sector estratégico en el plano económico y objeto especial de la política social.

El cuadro 5 esquematiza los objetivos e instituciones intervinientes en los dos planes de empleo, identificando los puntos de entrada programáticos e institucionales para la formulación de propuestas de políticas de empleo locales en el sector turismo, dentro del proceso de descentralización.

---

el empleo femenino y asegurar una mayor equidad de género en el mercado de trabajo", Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Unidad Mujer Desarrollo, CEPAL, diciembre 2003.

Cuadro 5

**INICIATIVAS DE PLANIFICACIÓN ORIENTADAS A UNA POLÍTICA DE EMPLEO (2000-2004)**

Estrategias/Planes/ Marco institucional	Objetivo	Consideraciones relevantes para la equidad de género	Consideraciones relevantes a turismo	Consideraciones relevantes a descentralización
Estrategias para una Política de Empleo  Comisión Interministerial de Empleo/ Comité Técnico Asesor de Empleo	Sistemas productivos eficientes y sostenibles, que articulan las micro, pequeñas y medianas empresas y las organizaciones económicas cooperativas y comunitarias, con apoyos de la política social	Presentación parcial de datos desagregados por sexo en relación a algunos indicadores de empleo	Turismo alternativo (ecoturismo, turismo de convivencia comunitaria, agroturismo, turismo verde de playa, cultural, científico y de aventura) como ejemplo de una política específica para la generación de empleo, por ser un área estratégica en lo económico y de especial atención para la política social	Fomento a organización y participación local e impulso al desarrollo del capital social. Reactivación y diversificación de economías populares locales a través de programas de desarrollo local participativos, que integren iniciativas, recursos y tecnologías locales. Empoderamiento de las comunidades locales con la participación en la toma de decisiones, elaboración y evaluación de proyectos
Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001- 2006  Comisión Interministerial de Empleo/ Comité Técnico Asesor de Empleo	Oportunidades de trabajo para la población desocupada y subocupada y condiciones de trabajo e ingresos mejoradas, atendiendo a las especificidades y diversidad	Integración transversal de la perspectiva de género en el contexto económico y social; en el entorno, objetivos, visión, estrategia y gestión de la política; en los resultados, programas y acciones; y, en el presupuesto del Plan	Políticas sectoriales que favorezcan el empleo particularmente en el turismo	Participación de actores, fortalecimiento del tejido social y fortalecimiento de las instancias locales y/o regionales de planificación estratégica participativa, que integren instancias del Estado y la sociedad civil, con un marco institucional a nivel local
Plan de Acción para la generación de Empleo 2004-2006  Secretaría Técnica del Frente Social/ Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos / Coordinación del Comité Técnico Asesor de Empleo	Política de fomento al empleo productivo como prioritaria dentro de las políticas públicas; integral, concertadora, democrática y participativa	Efectos de crisis sobre: desempleados, subocupados, mujeres, jóvenes, etnias segregadas, discapacitados y tercera edad  Enfoque de género como eje transversal de proyectos y acciones. Énfasis en la capacitación laboral de la población joven, así como a mujeres y etnias segregadas	Institucionalización de políticas de empleo que considera varios sectores, entre ellos, el turismo. Se propone mesas de diálogo sectorial, como por Ej.: políticas forestales y empleo; turismo y empleo; desarrollo agropecuario y empleo; Obras públicas; vivienda y empleo. Proyectos en sectores estratégicos. Apoyo al desarrollo del turismo: receptivo, de naturaleza, turismo rural; turismo cultural y comunitario	Participación y corresponsabilidad ciudadana (Apoyo al diálogo social y la concertación entre el sector público, privado y comunitario)  Descentralización (Gestión innovadora de gobiernos seccionales y competencias y capacidades de los actores locales y regionales)

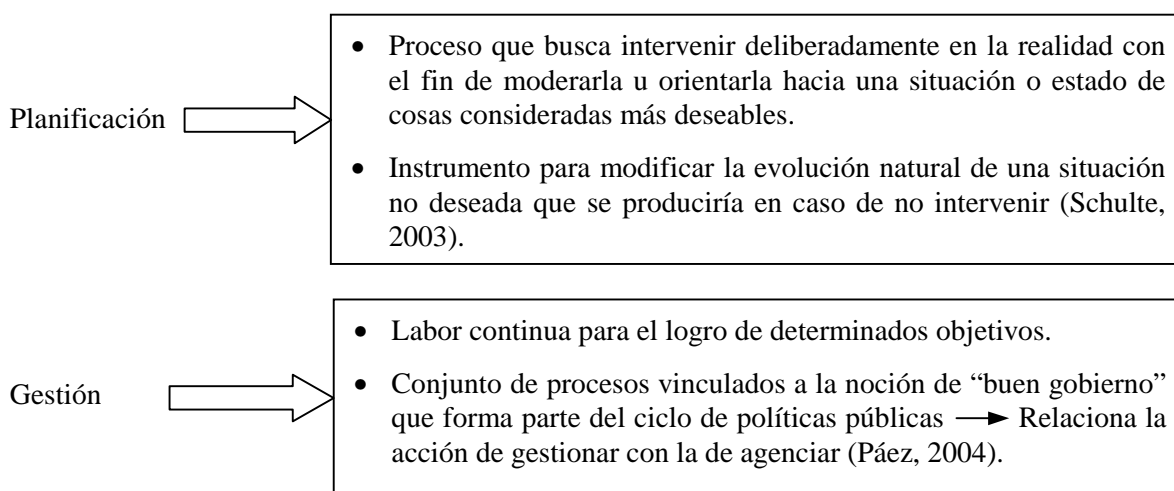
Fuente: Estrategias y Planes de Empleo formulados en Ecuador en el período 2000-2004 (Páez, 2004).



El establecimiento de los planes de empleo descritos no significa necesariamente que estos se ejecuten o que se constituyan efectivamente en políticas de Estado.<sup>7</sup>

### C. Planificación sectorial: atención en la oferta y demanda del turismo

La planificación sectorial es labor del Ministerio de Turismo y se define a partir de sus líneas de acción estratégica: lucha contra la corrupción, combate a la pobreza, contribución a la seguridad ciudadana y la paz social, fortalecimiento de la productividad y competitividad del sector turístico y posicionamiento del país en el concierto internacional como destino turístico de carácter mundial.



Las políticas sectoriales<sup>8</sup> establecen el desarrollo del turismo como una decisión prioritaria de Estado y definen las responsabilidades del Ministerio del ramo en la promoción, facilitación y rectoría de la actividad en el nivel nacional. Entre las políticas se enuncia la simplificación y delegación de las funciones de regulación, supervisión y monitoreo a través de la descentralización, con el fin de incrementar la transparencia en la acción del Estado, así como la competitividad institucional para el diseño de un producto turístico de calidad (Núñez y Moncada, 2002).

La importancia de la planificación reside en los retos que implica dinamizar la actividad turística. Según el Ministerio de Turismo este impulso al sector supone la interrelación entre los ámbitos económico y social, entre producción material e inmaterial, entre capital natural y humano, con una lógica de sustentabilidad ambiental, protección de los recursos culturales, utilización del suelo y la infraestructura (Aguirre, 2002; Núñez y Moncada, 2002).

El rol de la planificación se verifica en el concepto de turismo que se ha adoptado, como una actividad basada en “...políticas y en normas adecuadas; planificada, organizada y que garantiza el ejercicio de los derechos individuales y colectivos para participar en las decisiones y en los beneficios; que convoca a la acción concertada del sector público y privado y de las comunidades locales para mejorar la competitividad del país; como una fuente de divisas, generadora de trabajo y empleo que contribuye al mejoramiento de los ingresos de la población para la superación de la pobreza” (Núñez y Moncada, 2002).

<sup>7</sup> Los planes de empleo señalados en el documento fueron dejados de lado para elaborar otro de corto plazo, el “Plan inmediato de empleo”, para el período 2005-2006.

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo N. 1424 y publicado en el Registro Oficial N. 309 del 19 de abril de 2001.

## 1. Plan de Competitividad Turística<sup>9</sup>

El Plan de Competitividad Turística, elaborado en 1999, propone desarrollar una modalidad de turismo compatible con un desarrollo sostenible, adscribiéndose a la tendencia internacional que concibe el crecimiento sectorial en relación con la calidad de vida de los habitantes.

El Plan reconoce la diversidad geográfica y cultural como potenciales para el desarrollo del turismo receptivo, identificando cinco entornos geográficos o *clusters*: Andes Centro-Norte, Litoral, Austro, Amazonía y Galápagos.

El concepto de *competitividad* que maneja este instrumento se basa en los determinantes del contexto, es decir, en las transformaciones de la economía mundial y en los nuevos riesgos y oportunidades generados por el dinamismo de los mercados. Este entorno cambiante hace más patente la *necesidad de planificar para reducir el margen de incertidumbre y desarrollar nuevas prácticas de gestión*.

A diferencia del enfoque tradicional de competitividad que ha puesto énfasis en la rentabilidad basada en el control de precios, el Plan apuesta por una competitividad con estrategias de diferenciación y enfoque. Esta alternativa supone el desarrollo de capacidades para generar y mantener beneficios en forma sostenida en circunstancias cambiantes. El objetivo de la competitividad es por lo tanto, lograr un producto turístico con la mayor calidad, los mejores precios y una diferenciación frente a otros productos existentes en el mercado, asegurando la sostenibilidad turística y ambiental.

La competitividad también reside en una imagen de país sólidamente construida, el manejo promocional de mercados externos, la seguridad y garantía que se ofrezca a los inversionistas y en la coparticipación de las comunidades, tanto en la gestión como en los beneficios económicos que genera el turismo (Vásquez, 2002).

Si las políticas turísticas deben introducir estrategias nuevas para adaptar el sector a las profundas transformaciones en curso, la mejora de la competitividad es el factor clave para una estrategia de desarrollo del turismo en el largo plazo. Según el Plan, competitividad es traducir las estrategias en planes de acción realizables. El *Plan de Competitividad* identifica doce áreas estratégicas sobre las cuales se trabaja un diagnóstico que da lugar a la formulación del *Plan de Acción*.

El Plan de Competitividad proyecta las condiciones que debe cumplir la oferta de servicios turísticos para lograr una ampliación sustancial de la demanda para el sector, con un alcance quinquenal, extensible a diez años. Además, en tanto instrumento de planificación, aporta con medidas correctivas para revertir la situación actual que obstaculiza el desarrollo sectorial.<sup>10</sup>

El documento sostiene que de aplicarse las estrategias adecuadas el turismo puede convertirse en la primera actividad económica del país, tanto en términos de generación de empleo como de divisas. Por ello, identifica un conjunto de factores relevantes para la generación de empleo y la formación de capital humano, que surgen del análisis de la oferta y demanda del sector.

Desde el lado de la oferta se identifican *factores básicos y avanzados*. Entre los primeros está una adecuada generación de infraestructura, transporte, comunicaciones, instalaciones deportivas y recreativas, así como el manejo de los recursos naturales de uso turístico y del patrimonio cultural histórico. Estos factores son necesarios para el desarrollo del sector y de ellos derivaría una importante generación de empleo.

---

<sup>9</sup> Este Plan fue trabajado en el marco del Proyecto ECU-98-012 OMT/Ministerio de Turismo.

<sup>10</sup> Uno de los instrumentos correctivos es justamente el Plan de Acción, con sus quince líneas estratégicas.

Por su parte, entre los *factores avanzados* están los recursos humanos adecuados para operar el sector (Ministerio de Turismo, 2000; Lombardi, 2003). Estos deberían caracterizarse por su capacitación y experiencia, tanto en los niveles gerenciales y mandos medios como en el personal de base; por la capacidad de utilización de tecnología en la gestión de negocios y otros procesos; por la integración y eficiencia de sus organizaciones y gremios; su manejo de variables ambientales y étnico-culturales; el dominio de varios idiomas; así como por su capacidad de influir en la imagen país y del cluster en el exterior. Estas características ponen en evidencia los requerimientos de formación del capital humano y deberían cumplirse no sólo en el caso del empleo directo generado por el turismo, sino también en todo el “paquete” de servicios, negocios periféricos o cadena en la cual intervienen diversidad de actores relacionados con el turismo.

La oferta define el escenario, región o cluster turístico, pero la demanda es determinante para su competitividad. “En la medida que un cluster distribuye su actividad turística hacia diferentes tipos de demanda (interna y externa) y conoce sus características, disminuye en el mediano y largo plazo el nivel de riesgo involucrado en la operación; el cluster podrá tener entonces mayor estabilidad y solidez en su competitividad” (Ministerio de Turismo, 2000).

## 2. Del Plan de Competitividad al Plan de Acción Estratégica Global<sup>11</sup>

El Plan de Acción Estratégica Global contiene quince líneas de acción que en cierta medida coinciden con las estrategias del Plan de Competitividad. En éstas se detecta una atención variable en los temas de descentralización, planificación y gestión.

En las estrategias globales del sector se incluye a la diversidad de actores. Los gobiernos seccionales aparecen como partícipes en algunos casos, mientras que los círculos de competitividad están presentes en la mayoría de las estrategias.

En la misma línea del Plan de Acción Estratégica se suscribió un “Acuerdo de Voluntades” entre los Ministerios de Turismo, Obras Públicas, Medio Ambiente, Comercio y Pequeña Industria Corporación Financiera, Consejo Nacional de las Mujeres,<sup>12</sup> Asociación de Municipalidades, Corporación de Consejos Provinciales, Cámaras de Turismo, ONG y universidades. El Acuerdo define espacios de intervención y responsabilidades institucionales, con los siguientes objetivos: generar un ambiente hospitalario y seguro; apoyar la inversión; revisar las cargas fiscales al sector y al turista; mejorar la infraestructura de servicios, de acceso y de información; impulsar procesos de formación y capacitación; promover la comercialización hacia el mercado externo, mejorar la cadena de valor y el entorno empresarial (Ordóñez, 2001a). Estos objetivos coinciden con las estrategias del Plan de Acción (Cuadro 6).

Dado su carácter integral, sustentable y participativo, el Plan puede relacionarse con el modelo de desarrollo y el proceso de descentralización del sector, así como con las políticas laborales. Sin embargo, la mayoría de las estrategias globales del Plan responden a un concepto centralista, pues su alcance se limita al nivel nacional. Esta afirmación se prueba en la limitada mención a lo local y a la participación de los gobiernos seccionales presente únicamente en cinco de las quince estrategias (Cuadro 6).

<sup>11</sup> Proyecto OMT-PNUD, ECU.98.012.

<sup>12</sup> Se une al Acuerdo posteriormente, a través de un Convenio suscrito con el Ministerio de Turismo en diciembre de 2000 en el marco del Proyecto “Políticas laborales con enfoque de género”.

Cuadro 6

**ALCANCE NACIONAL-LOCAL DE LAS ESTRATEGIAS GLOBALES EN EL SECTOR DEL TURISMO**

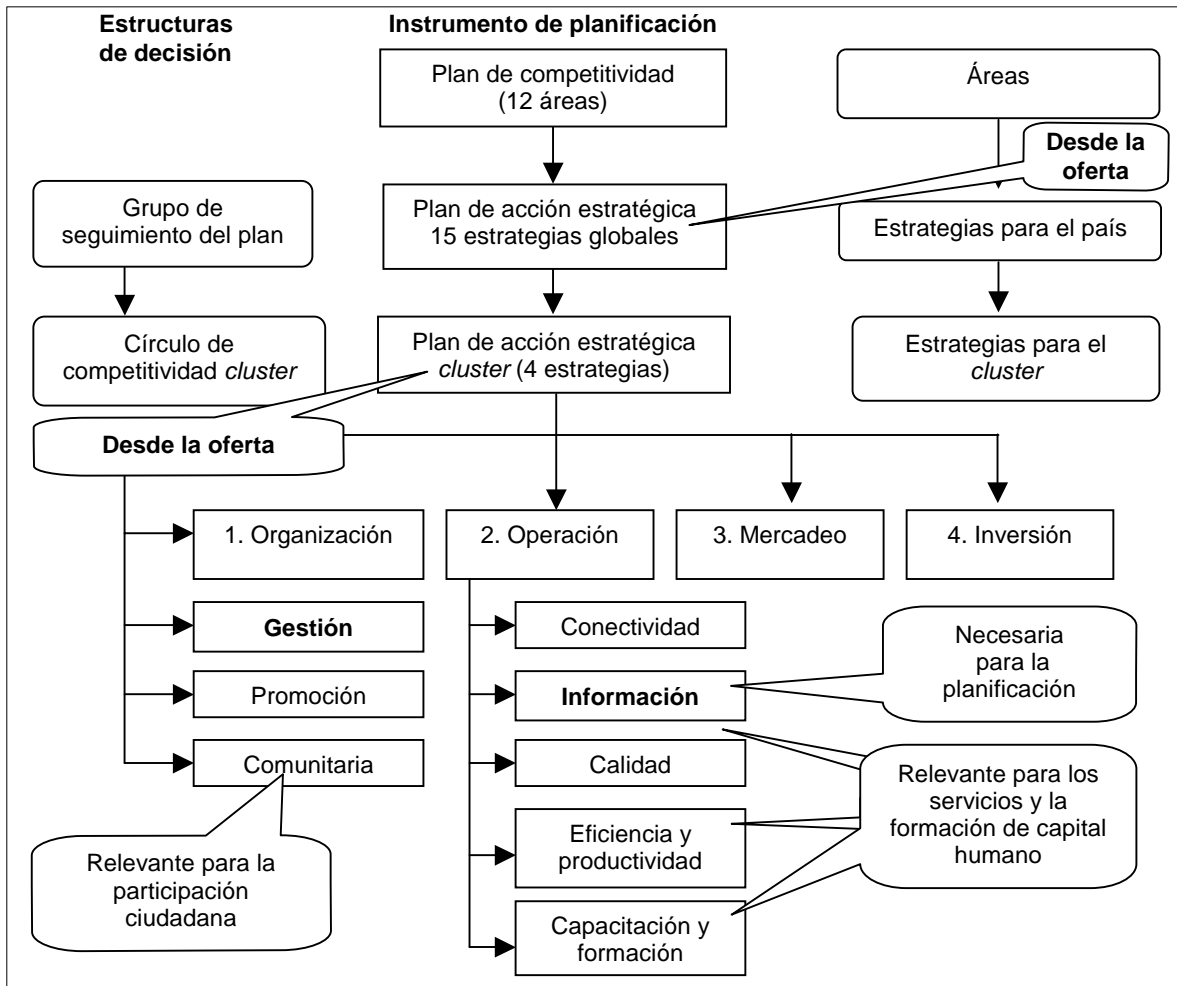
Estrategia	Alcance	
	Nivel nacional	Nivel local
Imagen	X	
Facilitación y seguridad	X	X
Marco jurídico y normativo	X	X
Acceso a la inversión y reducción de cargas fiscales	X	
infraestructura de servicios públicos	X	X
acceso y conectividad	X	X
Sistemas de información sectorial y de difusión al usuario	X	X
Desarrollo tecnológico, empresarial y ambiental	X	
Formación y capacitación	X	
Mercadeo y comercialización	X	
Mejoramiento de calidad servicios turísticos y el entorno	X	
Productividad y eficiencia	X	
Direccionamiento hacia el mercado externo	X	
Mejoramiento de la cadena de valor	X	
Mejora de la rivalidad y del entorno empresarial	X	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Turismo (2000). Plan de Acción Estratégica Global.

A continuación se presentan las relaciones del Plan de Competitividad con otros instrumentos de planificación y estructuras de decisión, destacando algunos conceptos centrales.

Gráfico 3

**DIMENSIONAMIENTO OPERATIVO DEL PLAN DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO EN ECUADOR**



Fuente: Elaboración propia en base a Plan de Competitividad Turística.

**3. Plan de Desarrollo de Productos Turísticos<sup>13</sup>**

El producto turístico “es un bien o servicio determinado que se encuentra listo para ser consumido por el turista. Es un conjunto de componentes tangibles o intangibles, atractivo, equipamiento y servicios, infraestructura de acceso y transporte, elementos que ofrecen beneficios y son capaces de atraer un flujo turístico para satisfacer las motivaciones y expectativas de los consumidores” (Lombardi, 2003).

Al igual que sus predecesores, este Plan considera al turismo como el eje del desarrollo económico y social del Ecuador y tienen entre sus objetivos la generación de empleo y de divisas. Proyecta 50.000 nuevos puestos de trabajo en el sector privado en el plazo de 4 años y 15.000 a través de los programas sectoriales relacionados con la reducción de la pobreza para el mismo plazo. Sin embargo, no se establece una relación entre identificación y desarrollo de producto turístico con el factor humano, nexo en el cual se puede concretar la aplicación de los principios de igualdad y equidad social y de género.

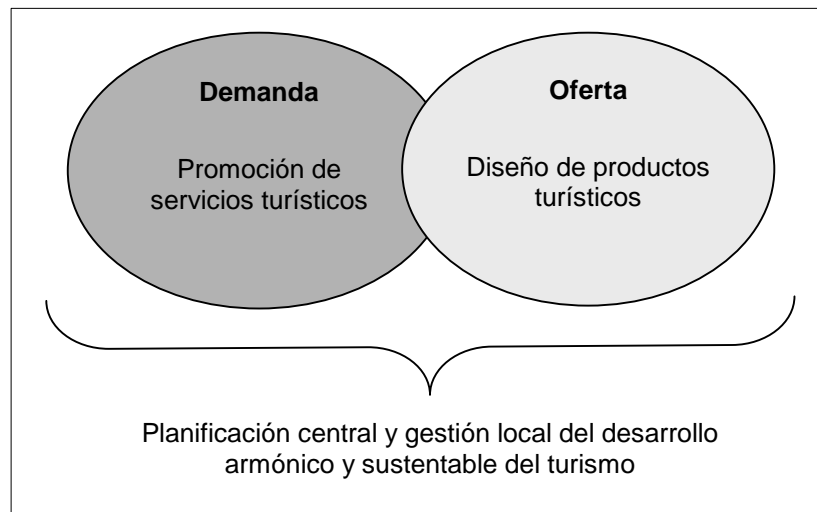
<sup>13</sup> Desarrollado en el marco del acuerdo del Ministerio de Turismo de Ecuador con la Organización Mundial del Turismo.

El Plan reconoce explícitamente la importancia de la planificación y de la gestión para el desarrollo controlado, integral y sustentable (social, ambiental, económica y culturalmente) del sector, a través de los productos turísticos.

El documento difiere del enfoque tradicional que enfatiza la demanda para la promoción del turismo, adoptando una perspectiva alternativa, sistémica e integral que se basa en la *jerarquización y diversificación de la oferta*, así como la necesidad de *pasar del concepto de recurso turístico al de producto sustentable*. A partir del adecuado diseño de productos turísticos desde la oferta, se apuesta por su integración con la demanda.

Gráfico 4

**ENFOQUE INTEGRADO DE OFERTA-DEMANDA**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Lombardi, Hernán (2003) Diseño de Productos Turísticos del Ecuador. Documento Preliminar. Informe de contrato de consultoría C/3554. Organización Mundial de Turismo, Madrid: ALFACRUZ, OMT.

Tanto el diseño de productos como el vínculo oferta-demanda son procesos relacionados con decisiones políticas y con la necesidad de consensos entre actores públicos y privados. De estos procesos emerge la importancia de la planificación como sustento de las decisiones y antecedente de la gestión. En la planificación se establecen funciones e identifican los responsables para la integración de objetivos y optimización de los recursos.

El Plan asigna la responsabilidad de la planificación y la articulación de los procesos a la autoridad nacional, mientras que la ejecución de los programas y proyectos es tarea de autoridades regionales o locales, de municipios, consejos provinciales y cantonales.

La metodología aplicada para la elaboración del Plan de Desarrollo de Productos Turísticos tiene cuatro fases: armado y desarrollo de hipótesis, análisis de sustentabilidad de los productos, construcción de una matriz de producto por cluster turístico, establecimiento de sinergias y continuidad de los productos turísticos.

**Cuadro 7**

**PLAN DE DESARROLLO DE PRODUCTOS TURÍSTICOS. OBJETIVOS PARA EL MEDIANO PLAZO, 2004-2008**

Objetivos	Metas generales	Metas particulares
Divisas por crecimiento del turismo receptivo incrementadas	Triplicar el ingreso de divisas (segundo rubro de ingresos después de petróleo e hidrocarburos)	
Turismo doméstico incrementado	Duplicar el turismo doméstico	Tasa de crecimiento de 3% anual
Empleo generado	50.000 puestos de trabajo creados en el sector privado	15.000 puestos de trabajo en programas sectoriales para la reducción de la pobreza
Municipios descentralizados		Incrementar el número de municipios descentralizados (60 actuales)
Establecimientos certificados voluntariamente		50% de los establecimientos actuales
Establecimientos certificados obligatoriamente		100% de los establecimientos actuales.
Inversión extranjera incrementada		15%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Lombardi, Hernán (2003) Diseño de Productos Turísticos del Ecuador. Documento Preliminar. Informe de contrato de consultoría C/3554. Organización Mundial de Turismo, Madrid: ALFACRUZ, OMT.

### a) Diseño de productos turísticos y políticas laborales

El establecimiento de la generación de empleo como uno de los objetivos del Plan de Desarrollo de Productos Turísticos posibilita la articulación de las dimensiones económica y social, ya que vincula los objetivos generales orientados a logros macro, evidenciados en los aportes del sector turismo al crecimiento económico, con los objetivos particulares, correspondientes al nivel meso/institucional de la política sectorial.

Las fases del diseño de los productos turísticos permiten identificar los momentos más relevantes para articular este Plan a políticas laborales con equidad de género en el nivel local.

Cuadro 8

**DISEÑO DE PRODUCTOS TURÍSTICOS Y SU RELEVANCIA PARA POLÍTICAS LOCALES**

Fases	Etapas	Relevancia
I. Desarrollo de productos hipotéticos	Recopilación de información	
	Exploración/trabajo de campo	
	Armado de productos hipotéticos	
	Momento 1: intervenciones (calidad, capacitación recursos humanos)	X
	Momento 2: agrupamiento de intervenciones en programas	
	Momento 3: matriz de productos hipotéticos para elegibilidad del producto/s	X
	Elegibilidad de productos/ Índice de elegibilidad	Planificación y gestión
	Dimensión 1: velocidad de puesta en marcha del producto	
	Acuerdos y alianzas estratégicas	
	Inversión pública y privada	
	Accesibilidad	X
	Infraestructura básica	
	Dimensión 2: grado de desarrollo del producto	
	Equipamiento turístico básico	
Accesibilidad		
Infraestructura básica	X	
Dimensión 3: sinergia de los productos		
II. Análisis de la sustentabilidad de los productos	Análisis de sustentabilidad económica	X
	Análisis de sustentabilidad cultural	X
	Análisis de sustentabilidad social	X
	Análisis de sustentabilidad ambiental	X
	Resultados: viabilidad de los productos	X
III. Matriz producto/ <i>cluster</i>	Confección de matriz de productos por <i>cluster</i>	
	Tildado de productos existentes	
IV. Sinergias y continuidad de productos turísticos	Grado de desarrollo de productos actuales	
	Medidas correctivas, mejoramiento y fortalecimiento	
	Complementariedad productos hipotéticos y actuales	
	Estrategia de puesta en valor de los productos	X
	Intervenciones: alianzas estratégicas, calidad (capacitación), infraestructura, instituciones (programación de destinos, marco normativo)	

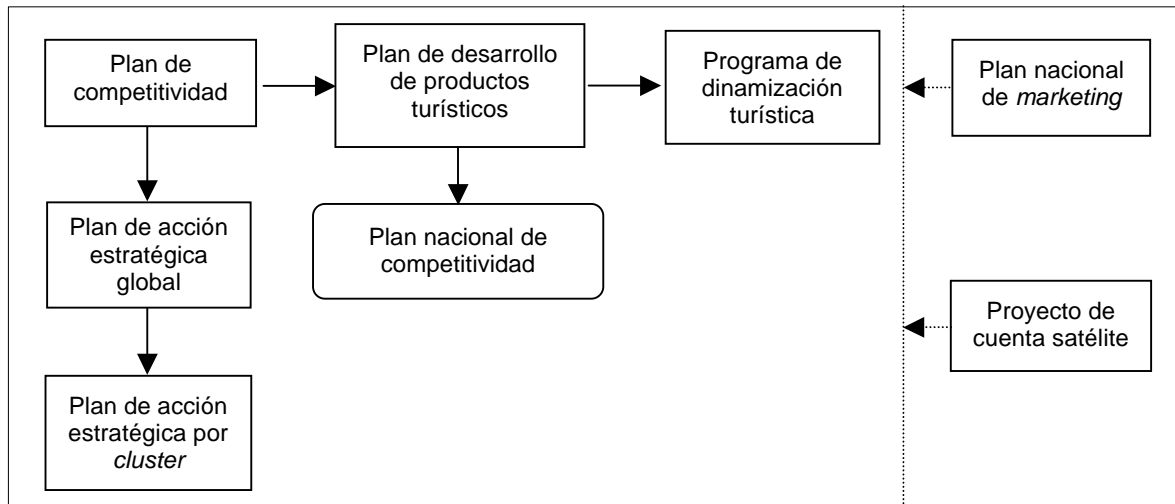
**Fuente:** Elaboración propia en base a Lombardi, Hernán (2003) Diseño de Productos Turísticos del Ecuador. Documento Preliminar. Informe de contrato de consultoría C/3554. Organización Mundial de Turismo, Madrid: ALFACRUZ, OMT.

#### 4. Plan Nacional de Competitividad

El Plan de Competitividad dio lugar al Plan de Desarrollo de Productos Turísticos, que a su vez derivó en el “Plan Nacional de Competitividad”, conformando un complejo entramado de instrumentos a cargo del Ministerio de Turismo.

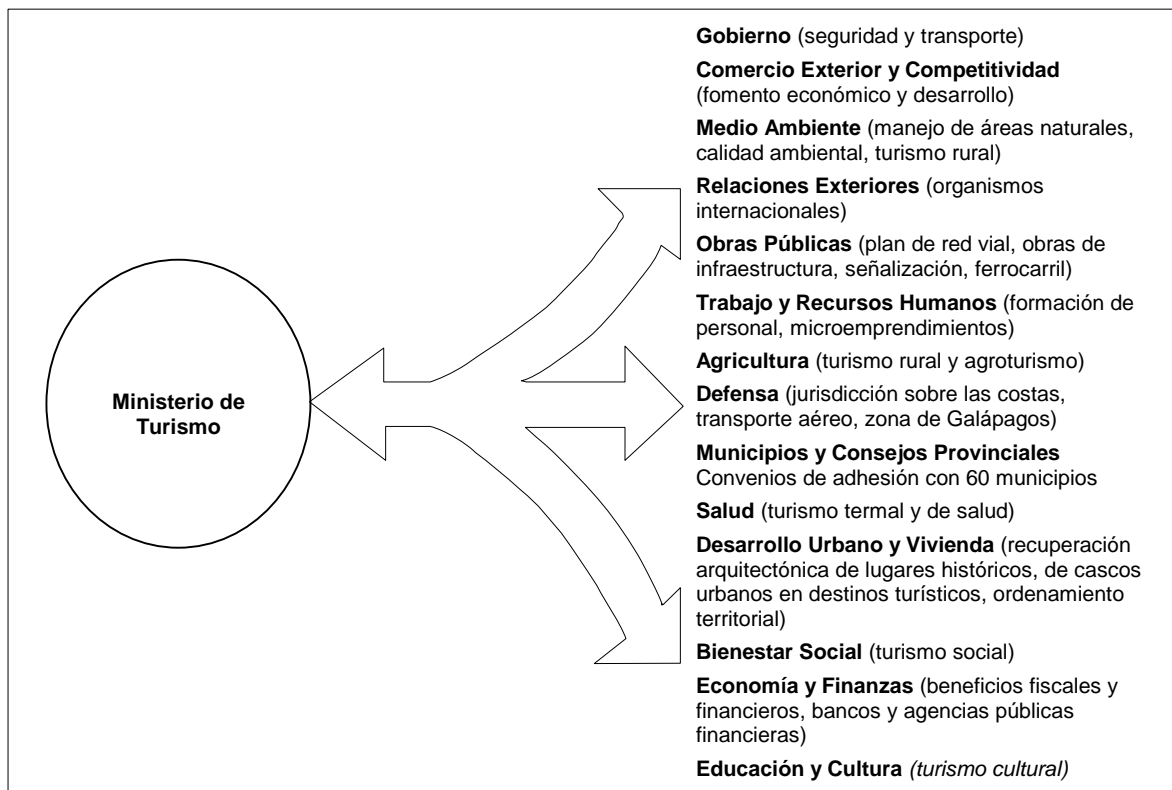


**Gráfico 5**  
**PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE TURISMO**



El Plan Nacional de Competitividad está conformado por trece programas nacionales, de los cuales cinco cubren aspectos de turismo histórico, comunitario, naturaleza y deporte; mientras ocho programas son transversales. Estos últimos abarcan una amplia temática referida a alianzas estratégicas, señalización, infraestructura turística, nuevas tecnologías, modernización de la comercialización, calidad turística, capacitación, dinamización y competitividad económica y desarrollo aerocomercial. La diversidad programática de este Plan abre una variedad de relaciones inter-institucionales e inter-sectoriales relevantes para las políticas públicas en el sector del turismo.

**PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. RELACIONES INTERSECTORIALES**



Es necesario resaltar la escasa o ninguna referencia a los temas de equidad de género y políticas laborales en los programas. Una alusión explícita al principio de equidad (sin precisar las especificidades de género) se encuentra en el análisis de sostenibilidad social del diseño de productos turísticos.

En el Cuadro 9 se pueden apreciar los cambios en los objetivos de la política de turismo desde 1989. En este proceso se destacan dos conceptos que implican un cambio de enfoque en el desarrollo sectorial: el de *competitividad*, que de acuerdo a lo dicho apuesta por la diferenciación de los servicios y el de *productos turísticos*, que centra la atención en la oferta.

Cuadro 9

## PRINCIPALES OBJETIVOS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE TURISMO DE 1989 A 2005

1989-1992	1992-1996	1999-2000	2000-2002	2003-2005
<p>Coordinar con las instituciones del sector público para establecer políticas de empleo, especialmente en el sector artesanal</p> <p>Promover la participación de las comunidades en el desarrollo turístico</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad técnica comercial y financiera de los grupos artesanales</p> <p>Mejorar los servicios de la planta turística</p>	<p>Establecer la infraestructura turística y crear 20.000 plazas de trabajo</p> <p>Promover el turismo de naturaleza y ecoturismo, incorporando a los grupos de mujeres y organizaciones comunitarias</p> <p>Programa de mejoramiento de la infraestructura y servicios turísticos, estableciendo requerimientos técnicos y procedimientos administrativos para garantizar su calidad</p> <p>Establecer políticas que estimulen la actividad turística</p> <p>Programa de concienciación de la actividad turística a nivel político, educativo y de prestadores de servicio</p> <p>Venta de todos los activos fijos improductivos de la Corporación Ecuatoriana de Turismo</p> <p>Determinación de mecanismos para viabilizar la inversión extranjera en zonas de playa y fronteras</p>	<p>Generación de 5000 nuevos empleos</p> <p>Fomento del ecoturismo comunitario</p> <p>Mejorar competitividad</p> <p>Creación de un sistema de información turística</p> <p>Sistema de protección al turista</p>	<p>Contribuir a la generación de empleo</p> <p>Desarrollar el turismo de naturaleza con participación comunitaria</p> <p>Apoyo a la microempresa dirigida al turismo</p> <p>Impulsar el mejoramiento de la calidad de los productos y de los servicios turísticos</p> <p>Implementar sistema de información turística</p> <p>Definir políticas de estado para la actividad turística</p> <p>Promover el mejoramiento en la calidad de la formación técnica</p> <p>Promover la creación de una cultura turística</p> <p>Estimular la inversión nacional y extranjera directa para las actividades turísticas</p> <p>Fortalecimiento de la gestión del Ministerio</p> <p>Impulsar la modernización y descentralización de la actividad turística</p>	<p>50.000 puestos de trabajo en 4 años y 15.000 a través de programas sectoriales relacionados con la reducción de la pobreza</p> <p>Mejora del entorno empresarial</p> <p>Mejora de la competitividad; jerarquización y diversificación de la oferta; duplicar turismo doméstico</p> <p>Sistemas de información sectorial y difusión al usuario</p> <p>Mejora de capital humano</p> <p>Incrementar la inversión extranjera en un 15% (de 2004 a 2008)</p> <p>Incrementar número de municipios descentralizados</p> <p>Certificación voluntaria de establecimientos</p>

**Fuente:** Actualización de información de Ordóñez Martha (2001) El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de Género, Serie Mujer y Desarrollo N° 33 CEPAL. Santiago de Chile.

## D. Descentralización del sector turístico

La descentralización del sector turístico está relacionada con los procesos que se han llevado adelante en el país en una experiencia prolongada, incompleta y accidentada desde la década de los años cincuenta hasta la actualidad (Jonas:s/f). En esta trayectoria se distinguen tres propuestas principales: municipalista, estructural y autonomista (Núñez y Moncada, 2002) entre las cuales la primera ha tenido mayor eco.

La descentralización implica la transferencia de poder de una autoridad del Estado a una autoridad independiente del poder central.<sup>14</sup> El proceso implica traslado de funciones, recursos y competencias de una institución central de gobierno hacia una instancia de distinto origen o autonomía, tal como sucede desde Ministerio de Turismo a los gobiernos seccionales, municipios o consejos provinciales, como instancias dinamizadoras capaces de planificar, coordinar, consensuar y operar proyectos turísticos. En la descentralización se reconocen las capacidades de decisión de los gobiernos seccionales en el desarrollo de políticas y estrategias para el turismo.

La descentralización pretende propiciar un turismo y una sociedad sustentables como condición para consolidar esta actividad estratégica, habida cuenta que el desarrollo sostenible es más fácil de visualizar y practicar en los niveles intermedio y local de las estructuras organizativas del Estado y la sociedad. En efecto, la disponibilidad de los recursos naturales y las posibilidades de concertación son más probables en estos ámbitos territoriales y entre comunidades, autoridades y empresas locales. Además, la transferencia de recursos, funciones y competencias facilita la articulación de lo rural-local con lo urbano-nacional.

La descentralización hace posible la participación de diversos actores (el Ministerio de Turismo como instancia rectora, los gobiernos seccionales, la empresa privada y las comunidades locales) para impulsar el turismo. No obstante, las funciones de la autoridad central y de los gobiernos locales en la descentralización sectorial se cumplen a condición de un fortalecimiento de la institucionalidad, con una estructura y organización adecuadas. En ese sentido, la descentralización debe articularse con los procesos de modernización, institucionalización de la equidad de género, así como con la planificación sectorial y la gestión.

La descentralización puede ser en sí misma una herramienta de modernización; un proceso que facilita la participación social; que acerca la gestión turística a las autoridades locales y a la ciudadanía; promueve el respeto a la diversidad cultural y étnica de los actores sociales y a la diversidad de los contextos geográficos.

En el ámbito de la planificación, la descentralización del turismo facilita y potencia la coordinación y la concertación. En la dimensión de la gestión, busca mejorar la eficiencia y la equidad en el uso de recursos y oportunidades. También pretende fortalecer teórica, técnica y metodológicamente a las instituciones o instancias que asumen las competencias y a los actores que asumen un liderazgo en el sector (Núñez y Moncada, 2002).

El rol del Ministerio de Turismo en la descentralización es la de un órgano rector responsable de la planificación estratégica del sector, a través de la articulación y coordinación con organismos públicos y de éstos con el sector privado. A su vez los municipios se identifican como los principales responsables de la constitución de los destinos turísticos. El municipio y el consejo provincial pasan de un rol de observadores de la actividad turística, a un rol de productores, dinamizadores y agentes con competencias en la definición de la política y de las líneas estratégicas de desarrollo del turismo (Núñez y Moncada, 2002). Deben participar en la identificación de las oportunidades y riesgos de la actividad y establecer las líneas de intervención a través del diseño,

---

<sup>14</sup> Así se establece en la *Propuesta del Modelo de descentralización del Turismo del sector*.

promoción y comercialización del producto, en concordancia con las demandas sociales y del mercado. En este esquema, el papel de lo público se replantea en relación con lo privado para fomentar las inversiones tanto públicas como privadas en el territorio local.

La institucionalidad local para el desarrollo turístico está conformada por dependencias técnicas de turismo, comisiones municipales y consejos de turismo local en los que participan universidades, empresarios locales, comunidades, etc. El fortalecimiento institucional se ha llevado adelante con acciones de capacitación y asistencia técnica que incluyen el diseño y entrega de instrumentos técnicos y equipamiento, así como acciones de acompañamiento de la autoridad nacional a los procesos descentralizados. Los logros del proceso se muestran en la mejora de la capacidad de gestión, en la formulación y aplicación de legislación local sectorial, en el fortalecimiento de la institucionalidad con la creación de unidades especializadas de turismo y en la participación comunitaria.

**Cuadro 10**  
**COMPETENCIAS CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS**

<b>Ministerio de turismo</b>	<b>Municipios</b>
<b>Políticas nacionales y regulación</b> <b>Normas y reglamentos</b> para prestadores de servicios. Control	<b>Regulación</b> de horario de establecimientos turísticos <b>Legislación</b> mediante ordenanzas para mejorar calidad del sector
<b>Planificación sectorial</b> en el nivel nacional	<b>Control</b> de calidad de los establecimientos turísticos Mantenimiento y actualización de catastros
<b>Promoción internacional</b> Transferencia de competencias a municipios y consejos provinciales	<b>Planificación local</b> del turismo mediante procesos de participación ciudadana
Apoyo a proyectos de turismo sostenible	<b>Promoción interna</b> en concertación con actores locales Señalización turística interna del cantón Cuidado del patrimonio cultural, natural y turístico

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Turismo de Ecuador. Presentación: Descentralización del Turismo. 2002.

## 1. La descentralización administrativa

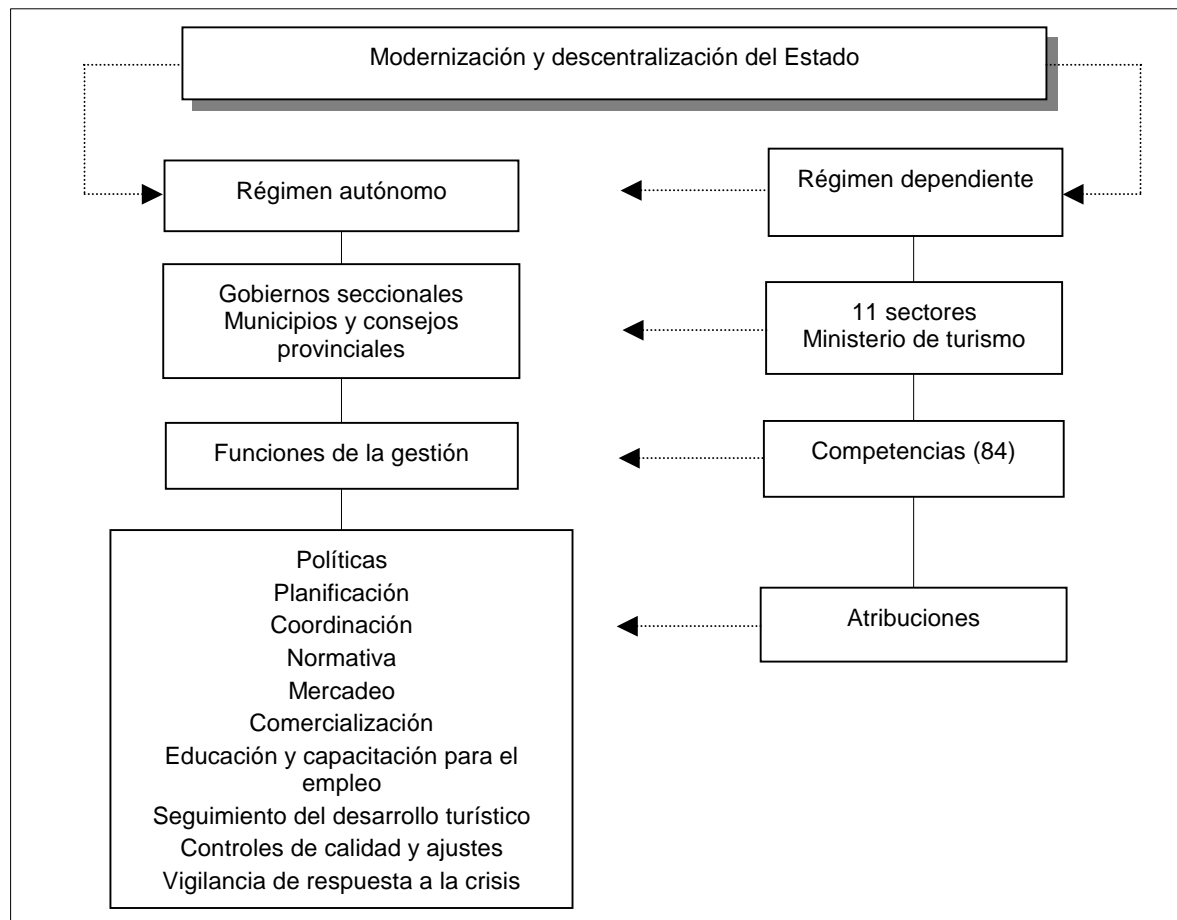
La descentralización abarca las dimensiones política, fiscal y administrativa. Las dos primeras, dirigidas a la redistribución de los recursos públicos, han sido las más estudiadas. En la dimensión administrativa, los esfuerzos han sido menores. En este campo es en el que justamente se concreta la planificación y la gestión y ocurre la transferencia de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. A cada competencia corresponde un conjunto de atribuciones entre las cuales está la planificación. Hay competencias exclusivas y concurrentes. En el primer caso una sola entidad está encargada de la gestión y concentra todas las atribuciones, mientras que en el segundo se da la ejecución de al menos dos entidades (CONAM, 1998).

Las concepciones y prácticas tradicionales han determinado que la administración, la planificación y el financiamiento sean atribuciones exclusivamente centralizadas. Sin embargo, en la actualidad se considera que estas competencias deben ser concurrentes y descentralizadas, aplicando los principios de subsidiariedad y flexibilidad en su asignación (CONAM, 1998).

El Proyecto MOSTA que llevó adelante el Consejo Nacional de Modernización en Ecuador a partir de 1998 es un buen ejemplo para mirar la descentralización sobre la base de la priorización de ochenta y cuatro competencias, concurrentes y exclusivas, en once sectores entre los cuales se ubicó al turismo.

Gráfico 7

**TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN EL SECTOR TURÍSTICO - IMPORTANCIA PARA LA GESTIÓN Y LA PLANIFICACIÓN**



Fuente: Elaboración propia en base a Consejo Nacional de Modernización, Proyecto MOSTA.

## 2. Marco normativo

La planificación y la gestión turística en el marco de la descentralización tienen un amplio respaldo normativo, que parte de la Constitución Política del Estado y abarca un conjunto de leyes y reglamentos: Ley de Régimen Municipal; Ley de Régimen Provincial; Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social; Ley de Juntas Parroquiales; Ley de comunas; Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales; Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales; Ley de Fomento y Atención de Programas para los Sectores Vulnerables en los Gobiernos Seccionales y Ley de Turismo.

La Ley Especial de Distribución del 15% para los Gobiernos Seccionales establece que la descentralización se aplica no sólo a los municipios sino también a los consejos provinciales. Los recursos fiscales se distribuyen en un 70% para los municipios y 30% para los consejos provinciales.<sup>15</sup> Según el reglamento de esta ley, los municipios y consejos provinciales tienen la obligación de destinar tales fondos a la ejecución de planes y proyectos de inversión para el

<sup>15</sup> Ley Especial del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Art. 2, Registro Oficial N° 169 del 8 de octubre de 1997.

desarrollo económico, social y cultural, en beneficio de los sectores con necesidades insatisfechas, de conformidad con las competencias que les confieren la Constitución y las Leyes, con excepción del gasto corriente.

La Ley de Fomento y Atención de Programas para los Sectores Vulnerables en los Gobiernos Seccionales, modifica la Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. La Ley establece la obligatoriedad de transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas en materia de planificación y ejecución de programas sociales de prevención y asistencia para los sectores más vulnerables de la población. Según esta Ley, los Consejos Municipales y Provinciales tienen la obligación de asignar al menos el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de los programas sociales referidos.

## E. Planificación estratégica sectorial

La planificación del desarrollo local es un proceso que integra todos los aspectos de la actuación pública, desde la identificación de problemas hasta la selección de acciones en respuesta a los mismos e involucra tanto al Estado como a la sociedad civil. La metodología de planificación *estratégica* abre espacios que permiten a la sociedad civil influir en la toma de decisiones. En estos procesos se registran diferentes grados de participación que van desde la información, consulta y conciliación a la cogestión, poder delegado y al control comunitario (CEHAP-CERES-CIDAP-CIUDAD, 1994).

Un modelo de desarrollo integral que abarque las dimensiones económica, social, ambiental, territorial, cultural e institucional requiere de un nuevo estilo de planificación y de gestión. En este sentido, los planes estratégicos emergen como los instrumentos indicados para integrar la equidad de género en las decisiones y acciones en el nivel local.

Un plan estratégico es un proyecto integral del territorio local y se asocia a un producto turístico en la medida en que sintetiza las realidades paisajística, empresarial, de inversión en infraestructura, equipamiento, entorno social, patrimonio (CONAM, 1998). En estas realidades puede y debe integrarse un análisis y propuestas que den cuenta del lugar que ocupan hombres y mujeres en la sociedad y de las desigualdades que –entre otras– por razones de género se presentan en la vida económica, social, política, cultural. El enfoque teórico-metodológico de género que ha sido pensado desde las políticas públicas, emerge para fines de la gestión y la planificación como una herramienta de análisis útil para mostrar que estos procesos no son neutrales y que el diagnóstico que los sustenta debe dejar en claro las implicaciones que tienen para hombres y mujeres (Rico, 2000).

En muchos cantones de Ecuador se han generado procesos participativos para elaborar planes de desarrollo desde una perspectiva de género (Cantones de Oña, Cumandá, Santa Elena, Salcedo, Ambato, Colta, Chambo), con la conformación de Mesas de Trabajo de género o de la mujer. En algunos casos, estos planes han identificado al turismo y especialmente al ecoturismo como la vocación principal del cantón y en la mayoría se han conformado Mesas de Turismo con la participación del sector público, privado y organizaciones comunitarias (Ordóñez, 2001b).

El Ministerio de Turismo sostiene la importancia de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible en términos del proceso y de resultados. En los dos sentidos, la planificación estratégica del sector se concreta en una serie de fases y tareas progresivas e interrelacionadas. El éxito de cada una de ellas deriva del correcto desarrollo de la anterior y en buena medida de la aceptación de sus conclusiones por parte del conjunto de la sociedad local (CONAM, 1998).

La metodología propuesta se extiende a través de cuatro fases y ocho tareas que, en cada caso, presentan oportunidades para integrar consideraciones, análisis y propuestas orientadas a hacer de la equidad de género una dimensión transversal en la planificación del turismo y en los procesos de gestión local. En ese sentido debe convocarse a las organizaciones de mujeres desde el inicio, en el momento en que se identifican los actores partícipes del turismo; deben considerarse las necesidades e intereses diferenciados de las trabajadoras, tanto en el diagnóstico como en la selección y priorización de temas claves y posteriormente en el establecimiento de objetivos y acciones (Cuadro 11).

La relevancia de la integración del enfoque de género radica en que el espacio local es el lugar donde se produce la génesis de procesos de desarrollo que articulan un eje histórico, un sistema y una estructura de representación colectiva. De ahí que la participación de las mujeres en el nivel local influya en el significado, percepción y ejercicio del poder, así como en la construcción de identidades individuales y colectivas en los ámbitos privado y público (Ruiz, 1993).

La incorporación del enfoque de género se puede cumplir a partir de los siguientes aspectos:

- El reconocimiento de la contribución de las mujeres en el nivel local para el bienestar de las comunidades.
- La desagregación por sexo de la información tanto en los factores socio-culturales como económico-productivos.
- La identificación de los vacíos de información y formulación de mecanismos para la recolección de datos.
- La evaluación cuantitativa de logros, obstáculos, restricciones y oportunidades para la participación de la mujer en los planes, proyectos y procesos del desarrollo local.
- La definición de instrumentos de referencia que hagan posible la formulación de propuestas de acción que aseguren una mayor participación de las mujeres en las decisiones del nivel local y en la evaluación de impacto de dichas propuestas (IULA/CELCADEL, 1995).

En materia de turismo esto supone evidenciar y dar respuestas a la diversidad de las mujeres en comparación con los hombres en los aspectos demográficos, del mercado laboral, vivienda, actividad económica, transporte y almacenamiento, construcciones y terrenos, asistencia financiera y no financiera, perfil de la comunidad, crecimiento empresarial, etc. Para ello se considera fundamental el fortalecimiento de la cooperación y consenso intersectorial e interinstitucional con los actores públicos y privados involucrados en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas del sector turismo. El turismo además constituye un terreno ideal para impulsar un trabajo intersectorial e interinstitucional participativo, ya que por su naturaleza involucra a una serie de actividades y actores relacionados entre sí, que demandan espacios de coordinación, tal como lo ha demostrado la Mesa Políticas de Empleo y Género (Ordóñez, 2001b).



Cuadro 11  
**METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE DESTINOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES**

Fase A		Fase B		Fase C		Fase D	
Mecanismo institucionalizado							
Comisión de seguimiento del Plan de Desarrollo Turístico							
Organización		Análisis externo y proyecciones		Análisis interno y evaluación		Diseño de estrategias	
Identificación y participación de actores involucrados en el sector del turismo		Amenazas y oportunidades del ámbito externo que inciden en la planificación		Identificación, priorización y evaluación de los factores internos, inherentes al sistema turístico local, fortalezas y debilidades e impacto sobre el futuro desarrollo del sector		Orientaciones de acción estratégica pública y privada, con análisis de efectos y provisión de recursos	
Exploración e identificación de temas claves		Oportunidades del ámbito externo que inciden en la planificación		Análisis interno y evaluación		Diseño de estrategias	
Selección de temas claves o estratégicos para el desarrollo sostenible en el territorio/destino turístico que reclaman acciones o decisiones de apoyo/inversión		Amenazas y oportunidades del ámbito externo que inciden en la planificación		Identificación, priorización y evaluación de los factores internos, inherentes al sistema turístico local, fortalezas y debilidades e impacto sobre el futuro desarrollo del sector		Orientaciones de acción estratégica pública y privada, con análisis de efectos y provisión de recursos	
Desarrollo del Plan		Ejecución		Ejecución		Ejecución	
Documento consensado con diagnóstico, objetivos, metas y estrategias, como pacto local entre la sociedad y los poderes públicos sostenible		Intervención y asignación de recursos		Intervención y asignación de recursos		Intervención y asignación de recursos	
<b>Oportunidades para la inserción del enfoque de género</b>							
<b>Diagnóstico Participación</b>		<b>Condiciones y supuestos Participación</b>		<b>Diseño Participación Concertación</b>		<b>Ejecución Concertación Control Exigibilidad</b>	
Consideración de los temas de oferta/demanda en el sector turismo: capital humano, servicios, infraestructura, etc.		Identificación y análisis de los procesos económicos macro y su incidencia en la situación de hombres y mujeres  Situación de hombres y mujeres en el sector/territorio y como actores de los procesos		Análisis de las alternativas de acción más adecuadas, en términos de los posibles impactos que éstas puedan tener para atender las necesidades e intereses de hombres y mujeres, que permitan cumplir los objetivos y metas		Para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía de las mujeres  Aplicable a los diferentes ámbitos de los derechos	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Consejo Nacional de Modernización (1998) "La necesidad de la planificación estratégica en el municipio turístico", Turismo sostenible y gestión municipal. Proyecto MOSTA.



### **III. Herramientas metodológicas para la formulación de políticas de empleo con equidad de género en la gestión local del turismo**

---

Las herramientas metodológicas propuestas se basan en el convencimiento de que el ámbito de las políticas públicas resulta del encuentro de intereses colectivos más que de un sinónimo de actividades del Estado, por lo que es necesario apelar a la capacidad de las sociedades para impulsar consensos. Se trata de la superación del paradigma que acentuaba la planificación “desde arriba” para dar paso a un modelo de políticas intersectorial, y a la gestión estratégica de esas políticas, donde se expresan las demandas sociales y territoriales, en el marco de la modernización del Estado (Rico, 2002).

En el presente trabajo se identifica lo local y el turismo como espacios estratégicos para vincular el desarrollo económico con políticas de generación de ingresos y empleo. Por ello se plantea articular la formulación de estas políticas a los procesos de planificación y gestión turística que se impulsan tanto a nivel central como local y vincular operativamente su ejecución al desarrollo de productos turísticos.

Las políticas públicas para la generación de empleo e ingresos con equidad de género tienen su sustento en los mandatos constitucionales. Su formulación e implementación en el sector turismo debe basarse además en los principios de integralidad de las

políticas públicas, sustentabilidad ambiental, social y económica, así como en un enfoque de derechos, ya que “todo el que trabaja tiene derechos laborales, independientemente de dónde trabaje”.

Asimismo deben considerarse los recientes aportes teóricos sobre el carácter multidimensional de la pobreza desde la perspectiva de género y su relación con el empleo. La pobreza afecta de forma diferenciada a mujeres y hombres. La división sexual del trabajo y la desigual oportunidad de acceder a los recursos, determinan la participación de las mujeres en tres sistemas estrechamente vinculados entre sí y determinantes de su vulnerabilidad para caer en la pobreza, a saber: el hogar, el mercado de trabajo y el sistema de previsión social. El “desempleo, el subempleo o el empleo precario determinan la pobreza y el empleo constituye un factor decisivo para superarla” (Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2004).

La persistencia de las brechas de género tanto en el acceso al mercado laboral como en las condiciones de trabajo, evidencian la situación de desventaja que enfrentan las mujeres y la necesidad de una intervención del Estado con políticas públicas integrales que reconozcan las desigualdades, sus causas múltiples y sus efectos diferenciados en hombres y mujeres a fin de modificar esta situación y corregir las desigualdades.

*Para ello el enfoque de género propone nuevos criterios de definición de las políticas interpelando la distribución de poder en las sociedades, incorporando las necesidades de las mujeres y potenciando su autonomía. La institucionalización de enfoques como el de género, transversales –desde la perspectiva de los actores sociales– e intersectoriales –considerando las áreas temáticas que cruzan–, no debe verse sólo como una integración, ni como una adición a las estructuras y objetivos existentes. La institucionalización hace referencia a los objetivos y actividades de las propias organizaciones, tanto como al conjunto de reglas formales (leyes, regulaciones, acuerdos, convenios) e informales (ética, confianza) y sus mecanismos de ejecución al interior del aparato del estado y en relación con la sociedad civil (Rico, 2002:3).*

La propuesta para integrar el enfoque de género en la política laboral del turismo opta por una entrada desde el producto turístico, ya que éste brinda la posibilidad de convocar con mayor facilidad a una serie de servicios y encadenamientos productivos que se generan alrededor de las actividades turísticas. Asimismo, el trabajar sobre productos turísticos posibilita una mejor integración entre mercado informal y formal e involucra a servicios del área rural y urbana. Implica también la participación coordinada de múltiples actores del sector público, privado y de la comunidad.

## **A. Estrategia para la formulación de políticas laborales con equidad**

- Concertar una estrategia que recoja, articule y potencie iniciativas y procesos institucionales existentes.
- Identificar estrategias para políticas de empleo e ingresos con enfoque de género en el sector turismo a nivel local.
- Construir una metodología para incorporar políticas laborales con enfoque de género en el diseño de productos turísticos y en el modelo de gestión local turística.

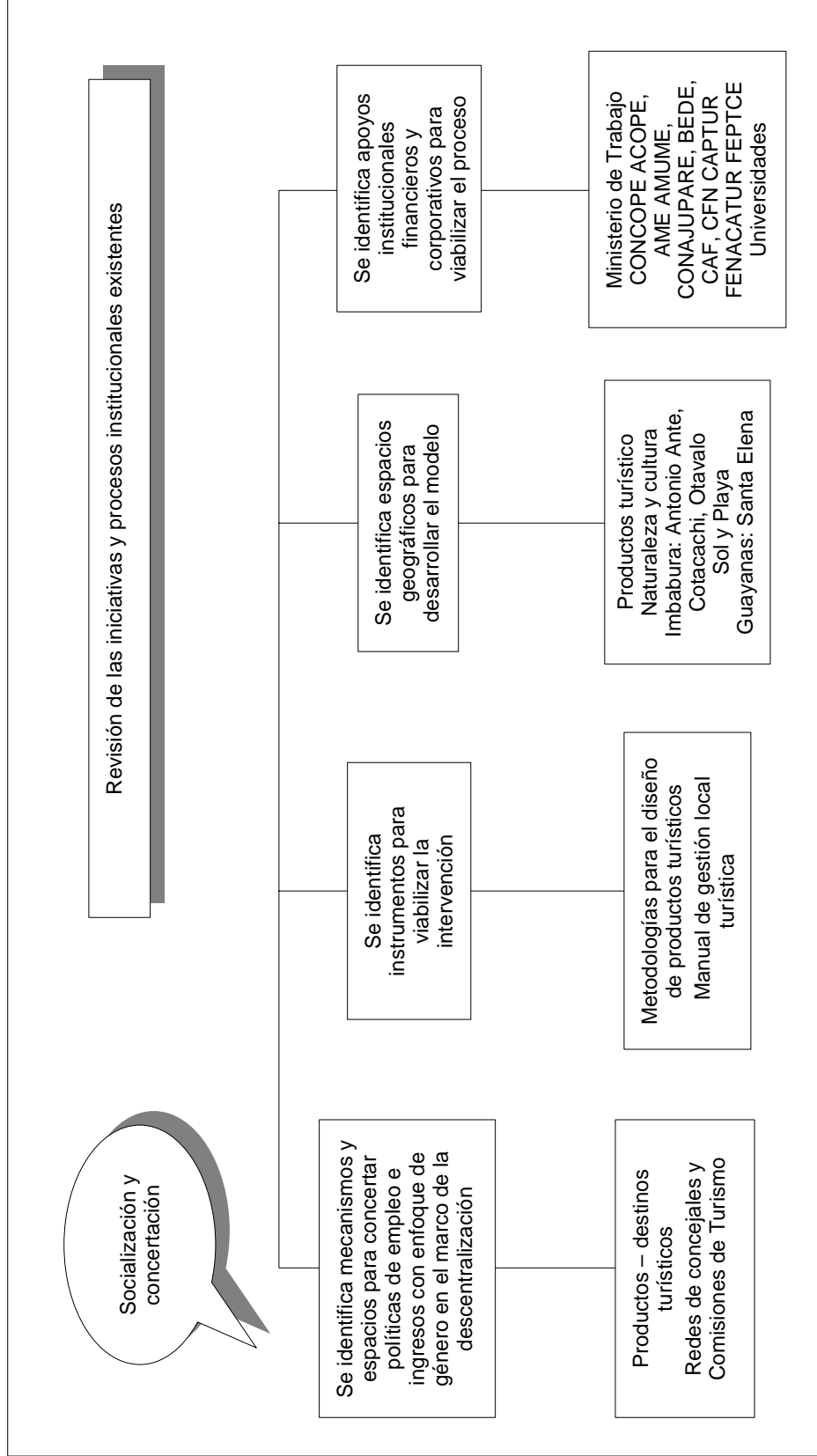
Para lo cual se propone:

- Socializar las iniciativas y procesos de las instituciones involucradas en la formulación de políticas descentralizadas de turismo.

- Identificar mecanismos, instrumentos, espacios geográficos y apoyos financieros y corporativos para implementar políticas de generación de empleo e ingresos desde un enfoque de género en el sector del turismo a nivel local.
- Enmarcar la propuesta en las políticas locales y vincularlas a los procesos nacionales.
- Sistematizar información sobre la participación laboral de mujeres y hombres en los servicios turísticos, así como sobre los productos y circuitos turísticos identificados en los cantones seleccionados.
  - Caracterizar la situación de mujeres y hombres en capacitación, crédito, asistencia técnica, información, fortalecimiento organizativo e institucional, empresas y microempresas turísticas.
- Socializar y concertar resultados con actores locales.
- Elaborar una agenda de políticas de empleo e ingresos relacionada con productos turísticos relevantes y la gestión local.

Cabe destacar que la concertación es en sí una estrategia y se considera que debe estar presente en todos los planteamientos mencionados. De esta manera se propone incluir a todos los actores involucrados, reconociendo el rol fundamental del gobierno local. La experiencia realizada a nivel nacional durante los años 2000 y 2001 en el marco del proyecto CEPAL-CONAMU sobre políticas laborales en el sector turismo, ha demostrado las posibilidades de concertar propuestas interinstitucionales e intersectoriales y las potencialidades que representa la participación de los diferentes actores en las políticas de empleo. *La generación de sinergias desarrolladas por las entidades participantes en los procesos investigativos ha permitido la real apropiación de los actores sociales del proceso de generación i) de conocimiento y ii) de propuestas de acción (CONAMU, 2005b:45).* La concertación es una alternativa para resolver el problema del desempleo que ni los poderes públicos ni el mercado han podido resolver por sí solos. Además tiene la virtud de compartir las decisiones y sus efectos.

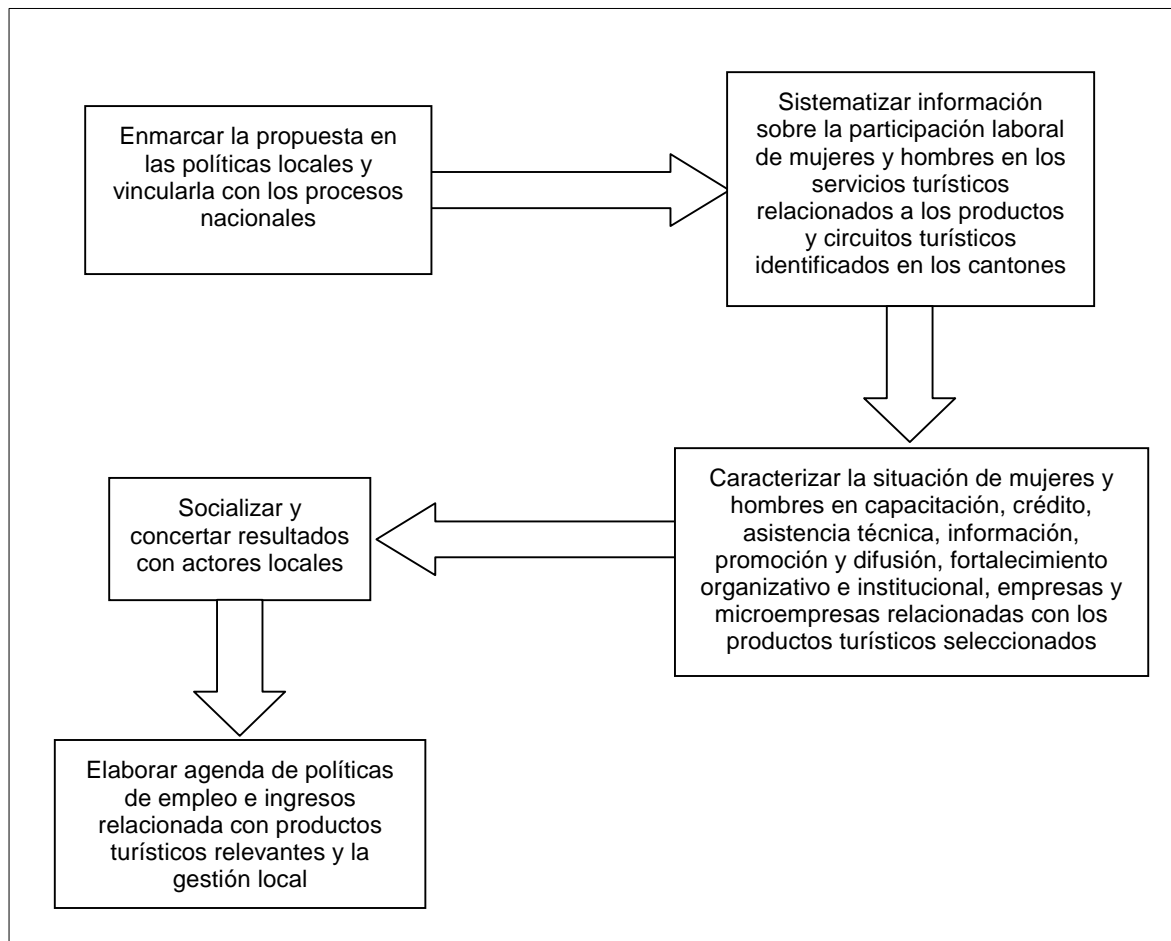
Gráfico 8  
**REVISIÓN DE LAS INICIATIVAS Y PROCESOS INSTITUCIONALES EXISTENTES**



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9

### METODOLOGÍA PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE PRODUCTOS TURÍSTICOS Y EN LA GESTIÓN LOCAL



Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de las herramientas metodológicas a nivel local implica:

1. Sistematizar y actualizar información sobre el producto turístico seleccionado y establecer el grado de desarrollo que ha alcanzado. Para realizar este ejercicio se propone utilizar la matriz desarrollada para el Diseño de Productos Turísticos y su Elegibilidad (Lombardi, 2003), en la que se trata de identificar la velocidad de la puesta en marcha de los productos turísticos, su grado de desarrollo y sus sinergias con la marca Ecuador.

**Cuadro 12**  
**ESTADO DEL PRODUCTO TURÍSTICO**

Variable	Indicadores	Categorías	
Velocidad de la puesta en marcha (100) Corto plazo: 76-100 Mediano plazo: 46-75 Largo plazo: 0-45	Probabilidad de acuerdos y alianzas estratégicas (15)	Alta (15) Media (7) Baja (0)	
	Requerimientos de inversión pública (15)	Alto (0) Medio (10) Bajo (15)	
	Requerimientos de inversión privada (30)	Alto (0) Medio (15) Bajo (30)	
	Accesibilidad (20)	Buena (20) Regular (10) Insuficiente (0)	
	Infraestructura básica (20)	Buena (20) Regular (10) Insuficiente (0)	
	Equipamiento turístico básico (20)	Buena (20) Regular (10) Insuficiente (0)	
	Grado de desarrollo del producto turístico (100) Desarrollado: 76-100 En proceso: 46-75 Incipiente: 16-45 Inexistente: 0-15	Accesibilidad (20)	Buena (20) Regular (10) Insuficiente (0)
		Infraestructura básica (20)	Buena (20) Regular (10) Insuficiente (0)
		Demanda actual (20)	Alta (20) Media (10) Baja (0)
		Imagen y posicionamiento (20)	Alta (20) Media (10) Baja (0)
Sinergia con la marca Ecuador (50)	Sinergia con la marca Ecuador (50)	Alta (50) Media (30) Baja (10)	

**Fuente:** Lombardi, Hernán. et.al (2003) Diseño de Productos Turísticos Ecuador. Documento Preliminar. Informe del Contrato de Consultoría C/3554. Organización Mundial del Turismo. ALFACRUX/OMT. Madrid, España.

2. Sistematizar información sobre las características del mercado laboral y de los servicios del sector relacionados con los productos turísticos seleccionados.
  - PEA del sector turismo por sexo
  - Nivel de instrucción por sexo
  - Ingreso y empleo
  - Demanda de empleo en: restaurantes, hoteles, cafés, casas de hospedaje, agencias de viaje, artesanías, transporte, etc.



- Características del empleo
  - Empleo en los sectores moderno e informal
  - Ingreso promedio por hora de hombres y mujeres en el sector
  - Propiedad de los establecimientos por sexo
3. Sistematizar información sobre la oferta de servicios catastrados relacionados con el producto turístico.
- Catastro de servicios turísticos del cantón:<sup>16</sup> agencias de viaje; alojamiento (hostal, residencia, hoteles, hotel-apartamento, pensiones, moteles) casino, salas de juego, comidas y bebidas (bar, cafetería, fuentes de soda, restaurantes), peñas, salas de baile, sala de recepciones y banquete, guías, balnearios, boleras, centros de convenciones, centros de recreación turística, transportes turísticos (aéreo, marítimo y terrestre)
  - Propiedad por sexo de los servicios turísticos catastrados
  - Clasificación por categorías de los establecimientos catastrados
  - Plazas y número de empleados por sexo<sup>17</sup>
  - Niveles de instrucción de empleados por sexo
4. Recopilar información sobre la oferta de servicios informales no catastrados relacionados con el producto turístico.
5. Identificar las fortalezas y debilidades del sector.
6. Identificar necesidades del sector diferenciadas por sexo: capacitación, asistencia técnica, crédito, fortalecimiento institucional, seguridad, información, promoción, etc.

### **Crédito**

- Acceso al crédito diferenciados por sexo: banco, cooperativas de ahorro y crédito, cajas comunales, prestamistas
- Montos solicitados, intereses, plazos
- Dificultadas de acceso
- Programas de crédito en la zona
- Operadores
- Presencia en la zona de bancos, cooperativas, cajas de ahorro
- Montos de operación

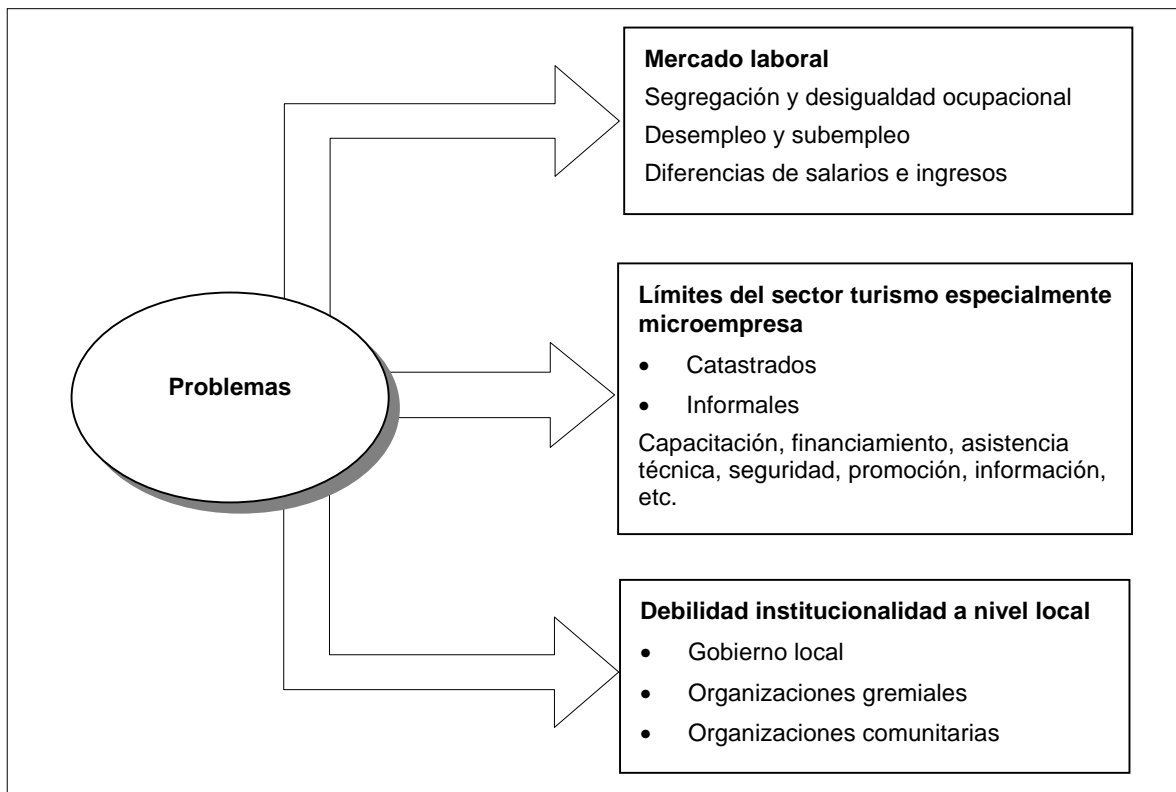
### **Capacitación**

- Acceso a la capacitación diferenciado por sexo
- Tipo de capacitación recibida
- Tipo de capacitación requerida
- Oferta de capacitación en turismo en la zona: institutos, universidades, ONG, Cámaras de Turismo, Municipio

<sup>16</sup> El Catastro del Ministerio de Turismo proporciona esta información por provincias, cantones y parroquias.

<sup>17</sup> Las Cuentas satélites y el Catastro del Ministerio de Turismo, proporcionan los datos de oferta turística.

**PROBLEMAS DEL SECTOR TURISMO A NIVEL LOCAL**



Fuente: Elaboración propia.

7. Identificar actores involucrados en los productos turísticos: Institucionales: (gubernamentales y no gubernamentales); organizativos comunitarios; gremiales; operadores; propietarios de servicios.
8. Identificar aliados para impulsar propuestas de equidad de género: concejales, presidentas de asambleas cantonales, ONG, consejeras, técnicas del Ministerio de Turismo en las Direcciones Regionales.
9. Procesar información y socializar con actores claves del cantón.
10. Para cada uno de los problemas detectados se establece recomendaciones de políticas de generación de ingresos y empleo, con sus respectivos objetivos y acciones.
11. Concertar una agenda de acciones prioritarias y establecer responsabilidades y plazos de ejecución y seguimiento.

Respecto del último punto se destacan las potencialidades de las autoridades locales para concertar agendas que consideren el enfoque de género y respondan efectivamente a las necesidades de hombres y mujeres, que por razones históricas han tenido y tienen desiguales oportunidades para acceder a los recursos. En efecto, en el espacio local hay más cercanía entre los actores sociales, los problemas se perciben más directamente y la presencia de los grupos organizados de mujeres es más visible. A nivel nacional hay importantes ejemplos de instrumentos de política concertados, tal es el caso la Agenda de la Mesa Intersectorial “Turismo y Equidad”.

## IV. Propuestas

---

Las propuestas desarrolladas en este apartado se basan en la información examinada en los capítulos anteriores, así como en un proceso participativo de recolección y validación de propuestas, liderado por el CONAMU y la CEPAL, con la participación de autoridades municipales, organizaciones de mujeres y gremiales del cantón Santa Elena durante 2004. Están organizadas en función de los problemas identificados (Gráfico 10).

### A. Dirigidas al mercado laboral

Los principales problemas identificados del mercado laboral son (i) desempleo y subempleo especialmente de mujeres y jóvenes y (ii) segregación ocupacional y (iii) diferencias salariales y de ingresos entre mujeres y hombres.

#### *Objetivos de la política*

Diseñar una política de empleo basada en los derechos laborales y la equidad de género tendiente a:

- Mejorar la participación de las mujeres en ocupaciones de mayor jerarquía, en el sector moderno y en condiciones adecuadas.
- Disminuir el número de trabajadoras no remuneradas al interior de los servicios turísticos.
- Mejorar el nivel de ingreso de las mujeres.

- Apoyar la creación de autoempleo y trabajo por cuenta propia en actividades económicas gestionadas por mujeres, favoreciendo encadenamientos productivos generados por actividades turísticas.

#### *Acciones*

- Promoción del dialogo social desde el gobierno local entre el personal de los servicios turísticos y las organizaciones gremiales, para disminuir las brechas salariales entre hombres y mujeres.
- Sensibilización al empresariado para mejorar la calidad del empleo de las mujeres.
- Difusión de la normativa que garantiza los derechos laborales y la equidad de género: convenios, disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.
- Diseñar programas turísticos que permitan bajar la estacionalidad del turismo y dar mayor estabilidad al empleo en el sector formal hotelero a través del fortalecimiento del turismo interno.
- Fijación de incentivos a las empresas que adopten políticas respetuosas de los derechos laborales y la equidad de género en el sector.
- Apoyo a la creación de pequeñas y medianas empresas, ligadas a encadenamientos productivos, con la participación de mujeres como propietarias o socias activas.
- Promover medidas que favorezcan una mejor repartición de las responsabilidades domésticas y familiares.
- Ampliar los servicios de apoyo al cuidado infantil, en especial para las mujeres más pobres.

## **B. Relativas a la microempresa en el sector turístico**

Las principales limitaciones de la microempresa turística son el escaso acceso a recursos financieros y no financieros y a la capacitación, lo que a su vez incide en la capacidad para generar empleo e ingresos con equidad de género.

#### *Objetivos*

Se requiere una política local integral y concertada de apoyo al sector microempresarial, en el marco de la dinamización turística, tendiente a:

- Facilitar el acceso de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades a la capacitación, asistencia técnica y crédito.
- Promover y fortalecer la organización gremial del sector.

Estas acciones deberían ser aplicadas en paquete y de manera sostenida para que produzcan sinergias y multipliquen sus efectos. Una vinculación de las actividades micro empresariales con la dinamización de productos turísticos evita la dispersión o el surgimiento de servicios desarticulados. Esta integración lleva a un proceso planificado y de gestión turística territorial con efectos en la competitividad y el desarrollo del sector.

## 1. Acceso al crédito

### *Problema*

El limitado acceso del microempresariado al crédito se debe a las siguientes razones:

- El sistema financiero formal no ha demostrado suficiente interés en atender a la microempresa turística por los bajos montos solicitados y los altos costos de operación.
- La falta de garantías.
- Las instituciones que trabajan en microfinanciamiento no privilegian la provisión de crédito al sector.
- La oferta de programas públicos de microcrédito y de programas alternativos es limitada ante la creciente demanda que se presenta en el sector.

### *Objetivo*

Diseñar una política de crédito liderada por el gobierno local, con la participación del sector privado, para la obtención y canalización de recursos financieros en igualdad de oportunidades para el micro empresariado involucrado en la dinamización de productos turísticos.

### *Acciones*

- Recopilación y análisis de información sobre el sistema financiero local y regional, sus mecanismos y productos, para sustentar la formulación de políticas.
- Investigación de las relaciones entre crédito y propiedad que visualice las desventajas que al respecto enfrentan las mujeres.
- Creación y funcionamiento de un fondo de crédito sostenible, flexible, ágil y funcional a las necesidades de la demanda, administrado por fideicomiso, con la participación de cooperativas de ahorro y crédito y otras operadoras, que haga posible operativizar la política en el nivel local.
- Establecimiento de mecanismos de crédito y productos financieros en el nivel local para apoyar iniciativas económicas de mujeres al interior de los encadenamientos productivos.
- Ampliación de la demanda de crédito, mediante el fomento de la organización y asociatividad del microempresariado.
- Propiciar mecanismos locales y regionales de promoción y concertación dirigidos al fortalecimiento institucional y organizativo del sistema financiero alternativo local.
- Fortalecimiento de los sistemas de información sobre la oferta de crédito.
- Coordinación de acciones con el bono productivo del Programa del Bono de Desarrollo Humano, para vincularlo a las actividades económicas relacionadas con el turismo a nivel local.

## 2. Capacitación

### *Problemas*

- Limitado acceso a una capacitación laboral que permita mejorar la calidad de atención de los servicios turísticos.
- Escaso manejo de herramientas para garantizar una eficiente gestión y administración de los establecimientos.

### *Objetivo*

Diseñar una política de capacitación en el nivel local, articulada a las políticas nacionales, para mejorar las capacidades laborales y las oportunidades de empleo e ingresos, que redunden en una mejor gestión y calidad de los servicios turísticos.

### *Acciones*

- Establecimiento de programas de capacitación sobre competencias específicas para el turismo, que respondan a las necesidades locales del sector: tecnología de pisos, restaurantes, bar internacional, manipulación de alimentos, guías de turismo; comercialización, tecnología y asesoría administrativa legal.
- Fortalecimiento y/o establecimiento de sistemas de formación dual en el nivel local, con la participación de la Cámara de Turismo, Subsecretaría Regional, municipio, organizaciones no gubernamentales especializadas, universidades y colegios técnicos.
- Revisión desde la perspectiva de género de los programas de formación en turismo y adecuación a las necesidades del mercado local.
- Producción, validación y difusión de material de capacitación laboral en turismo.
- Certificación de las competencias laborales.
- Acreditación de instituciones involucradas en procesos de capacitación sobre normas de calidad y certificación de competencias laborales.
- Establecimiento desde el Municipio de premios y distinciones especiales por competencias laborales para el personal involucrado en los servicios turísticos.
- Fortalecimiento de los programas de capacitación técnica dirigida a trabajadoras del sector que ya tienen formación secundaria y que actualmente ocupan puestos de menor jerarquía e ingresos.
- Asistencia técnica para la formulación de programas y proyectos y apoyo en la obtención su financiamiento.

## **C. Para el fortalecimiento de la institucionalidad local**

### *Problema*

Los procesos de gestión y planificación que lleva adelante la administración local, en el marco de la descentralización, no han incorporado plenamente el diseño de productos y dinamización turística para la formación de políticas públicas.

De otra parte, la gestión y la planificación sectorial del turismo, tanto en el nivel nacional como local, no son neutrales en términos de género ni promueven la creación de empleo.

### *Objetivo*

Instalar y fortalecer la capacidad técnico-política en los niveles nacional y local para una planificación y gestión que adopte la equidad de género como principio orientador y como enfoque teórico-metodológico de las políticas, planes, modelos y estrategias para la creación de empleo, institucionalizando mecanismos de diálogo.

*Acciones generales*

- Reglamentación sobre el funcionamiento de la microempresa turística a nivel local que favorezca su formalización.
- Elaboración de patrones de calidad y sistemas de categorización para la microempresa turística.
- Asistencia técnica a la microempresa del turismo para la integración de sus iniciativas al diseño de productos turísticos.
- Sensibilización y capacitación a decisores/as y equipos técnicos sectoriales en el nivel nacional para integrar el enfoque de género en los modelos, políticas y estrategias de la descentralización.
- Sensibilización y capacitación a decisoras/es y equipos técnicos locales en gestión y planificación con enfoque de género para la construcción de nuevos enfoques analíticos y rutinas metodológicas orientados al desarrollo sectorial con equidad y competitividad.

*Acciones de información, promoción y difusión*

- Establecimiento de sistemas de información relativa al financiamiento, capacitación, asesoría, legislación y catastro.
- Promoción y difusión de los productos turísticos, especialmente dirigidas al turismo interno.
- Difusión de patrones de calidad y sistemas de categorización para la microempresa turística.
- Provisión de información desagregada por sexo del mercado laboral del turismo y de la microempresa a nivel local para la planificación y gestión local y para el sistema de Cuentas Satélite de turismo.

*Acciones para el desarrollo socio-organizativo y sectorial*

- Apoyo a la conformación y fortalecimiento de espacios organizativos del empresariado del turismo que haga posible incidir en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas públicas del sector.
- Fortalecer la participación ciudadana de las mujeres en la formulación, ejecución y vigilancia de los procesos de planificación, toma de decisiones y acciones para el desarrollo en el nivel local, apoyando la creación y sostenibilidad de mecanismos de diálogo intersectorial con presencia de la sociedad civil.
- Promoción de espacios de dialogo entre el microempresariado sobre los problemas que enfrentan para contribuir a la definición de un marco legal e institucional adecuado a los requerimientos de la microempresa turística.





## **V. El cantón Santa Elena. Un estudio de caso<sup>18</sup>**

---

En este capítulo se presenta la aplicación de las herramientas metodológicas en el cantón Santa Elena, escogido en acuerdo entre las máximas autoridades del Ministerio de Turismo, Consejo Nacional de Modernización y Consejo Nacional de las Mujeres.

### **A. Información contextual**

El cantón de Santa Elena – Provincia del Guayas, esta situado en la Península de Santa Elena en el Ecuador sur occidental y al noroeste de la provincia, entre las estribaciones occidentales de la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico.

La península de Santa Elena, con una superficie aproximada de 3.665 kilómetros cuadrados, comprende los cantones de La Libertad, Santa Elena y Salinas. El cantón Santa Elena es el más grande y poblado, con una población mayoritariamente rural. Se distingue por ser una zona abundante en recursos naturales, por lo que su historia económica está determinada por sus características geográficas: zonas costeras de playa donde están los yacimientos petrolíferos y la costa interior con zonas de reserva natural y tierras dedicadas a la agricultura y ganadería. Sus habitantes históricamente han contribuido a la riqueza material y cultural con sus artesanías, con las transformaciones de oro, plata, explotación de yacimientos petroleros,

---

<sup>18</sup> Este capítulo se basa en el informe de Consultoría de FEDESOS elaborado por Magali Huacón para el CONAMU en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas laborales con enfoque de género” y del Programa de Apoyo a las Mujeres Rurales (PADEMUR). Santa Elena, Septiembre 2004.

actividades pesqueras, ganaderas y artesanales y en el último período, la agricultura intensiva destinada a la exportación y el turismo.

Los atractivos turísticos se encuentran a todo lo largo de la franja costera, con actividades referidas al turismo de playa, mar y sol. La zona de Loma Alta, en la parroquia Colonche, Pajisa y Dos Mangas en la parroquia Manglaralto, son especiales para un turismo de naturaleza, ecológico y de contemplación. El Bosque protector de Chongón - Colonche ingresa a territorios del cantón. (Plan Estratégico de Santa Elena, 2003).

Vinculadas al turismo y con una importante participación de mano de obra femenina, se encuentran las actividades relacionadas a la confección de sombreros y otros tejidos con palma de paja toquilla que se produce en la Cordillera Chongón Colonche, así como las artesanías elaboradas con el fruto del árbol de tagua.

La Población del cantón Santa Elena se caracteriza por ser joven, ya que el 48,7% es menor de 20 años. El promedio de años de escolaridad de la población de 10 años y más es de 5,6 años, sin diferencias significativas entre mujeres y hombres. Por su parte, en el área urbana es de 7,3 años y en el área rural de 5,0 (Fuente: INEC, 2001).

A pesar de sus riquezas naturales y atractivos, en el cantón se registran altos índices de pobreza que se reflejan en viviendas inadecuadas, la falta de servicios básicos como agua potable y alcantarillado. Las brechas de pobreza por consumo son mayores que los promedios de la provincia del Guayas.

**Cuadro 13**

**ALGUNOS INDICADORES DEL CANTÓN SANTA ELENA RELACIONADOS A LA DESIGUALDAD Y POBREZA**

Desigualdad y pobreza	Fuente	Año	Guayas	Santa Elena
			Porcentaje	Porcentaje
Pobreza por NBI	Censo	2001	61,3	82,9
Pobreza extrema por NBI	Censo	2001	30,6	47,8
Personas que habitan viviendas con servicios inadecuados	Censo	2001	43,4	72,2
Incidencia de la pobreza de consumo	ODEPLAN - SIISE	1990 (1995)	51,2	78
Incidencia de la extrema pobreza de consumo	ODEPLAN - SIISE	1990 (1995)	12	26,4
Brecha de la pobreza de consumo	ODEPLAN - SIISE	1990 (1995)	17,1	30,7
Brecha de la extrema pobreza de consumo	ODEPLAN - SIISE	1990 (1995)	2,9	7,5
<b>Ciudadanía</b>				
Mujeres elegidas: Concejales municipales	TSE - CONAM	2000	42,9	33,3
Comisarías de la mujer y la familia	CONAMU	2000	2	

Fuente: Censo 2001.

## B. El Plan Estratégico de Santa Elena

El Plan Estratégico del cantón Santa Elena se organiza en tres secciones principales: información general con diagnósticos sectoriales, información sistematizada sobre el proceso, productos y propuestas.

La información general contiene referencias históricas, económicas, macro-regionales, ambientales, espaciales, sociales, demográficas y una final relacionada con el uso del suelo. De los diagnósticos sectoriales deriva el análisis de fortalezas y debilidades (FODA) en relación a

cuarenta y un temas,<sup>19</sup> sobre la base de lo cual se formula la misión del cantón en el marco del desarrollo local, como preámbulo para la definición de un conjunto de líneas estratégicas de acción. En el diagnóstico se incorporan consideraciones de género que visibilizan la participación de mujeres y hombres en el desarrollo local.

La segunda parte reúne información sobre el proceso metodológico: ubicación de escenarios, consulta y participación, priorización de problemas y de proyectos. En la tercera sección se formulan los objetivos sectoriales, líneas estratégicas y programas en relación con los diferentes sectores, temas y grupos sociales,<sup>20</sup> entre los cuales se refiere al sector del turismo.

## 1. Diálogo y concertación en la planificación del desarrollo local

La participación ciudadana en la planificación del desarrollo local se concreta con la organización de mesas de concertación, definidas como comités de trabajo de origen gremial, cuya función es construir una visión estratégica de su sector, en función del objetivo central del Plan Estratégico.<sup>21</sup> Para ello se formulan, promueven y gestionan políticas, programas y proyectos específicos. Para hacer posible la participación se adopta como mecanismo las mesas de concertación central y temática, unidades ejecutivas en las cuales participa la sociedad civil junto con la municipalidad para gestionar y ejecutar el Plan Estratégico. La mesa central de concertación que coordina a las mesas temáticas es el Comité de Desarrollo del Plan Estratégico que está integrada por miembros del gremio(s) por eje temático. Desde el inicio de la experiencia se advirtió la conveniencia de que en cada mesa participe una persona delegada de la municipalidad encargada de articular las acciones entre la mesa y el municipio (IPUR/Municipio Santa Elena, 2003).

Dos observaciones que destacan la importancia de las mesas como mecanismos de concertación<sup>22</sup> se refieren a i) la facilidad que presentan para convocar a la sociedad civil organizada para temas de debate sobre el estado actual y futuro del Municipio y ii) la posibilidad de profundizar el diagnóstico sectorial por cada eje temático, además de formular y gestionar sus políticas, programas y proyectos.

## 2. Planificación y desarrollo de la actividad turística local

El Plan pone énfasis en el uso del suelo para el desarrollo de la actividad agrícola, pesquera, ganadera, minera y petrolera, así como para la preservación del ambiente y la actividad turística. Esta gama de actividades productivas tiene una importancia singular para el análisis del mercado de trabajo y la generación de ingresos desde una perspectiva de género, en la medida en que las mujeres que viven en pobreza en las zonas urbanas y rurales se ocupan en forma múltiple en dichas actividades a lo largo del año.

<sup>19</sup> El análisis FODA incluyó medio ambiente, transporte, energía eléctrica, infraestructura telefónica, vivienda, bomberos, agua potable, recolección de aguas residuales, recolección de desechos sólidos, limitación urbana, desarrollo y tendencias sector urbano, uso del suelo urbano; áreas verdes, recreacionales y museo; barrios cabecera cantonal, agua potable cabecera cantonal, alcantarillado sanitario cabecera cantonal, recolección de desechos sólidos cabecera cantonal, vías cabecera cantonal, transporte urbano cabecera cantonal, señalización y tráfico urbano, proyectos inmobiliarios a desarrollarse dentro de los límites urbanos, situación de conurbación, infraestructura, sector agropecuario, diagnóstico pesca, diagnóstico acuícola, diagnóstico turismo, artesanía, educación, salud, familia y sociedad, jóvenes, recreación y deportes, institucionalidad, visión externa, FODA regionales, ventajas comparativas y competitivas, misión de la municipalidad, visión de la municipalidad, líneas estratégicas.

<sup>20</sup> Infraestructura, medio ambiente, desarrollo agrícola y pecuario, pesca, acuicultura, turismo, salud, educación; jóvenes, recreación y deportes; familia y sociedad.

<sup>21</sup> Definido por los actores/as como "...el conjunto de acciones, ideas y propuestas en base de las necesidades reales de la comunidad y proyectos priorizados para ser ejecutados paulatinamente durante esta y futuras administraciones municipales".

<sup>22</sup> Se han reestructurado alrededor de once mesas de concertación con la participación de autoridades locales, presidentes de las Juntas Parroquiales, instituciones públicas como privadas, líderes barriales y ciudadanía en general.

En el Plan Estratégico se identifican las zonas de enclave turístico del cantón: Parroquia Colonche, Pajisa y Dos Mangas en la parroquia Manglaralto, dedicadas al turismo ecológico y de contemplación.

El análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrenta el sector turístico en el nivel local evidencia: las limitaciones en la provisión de la infraestructura turística, la deficiencia de servicios básicos, la contracción económica y la insuficiencia de mecanismos institucionalizados para el diálogo y la concertación.

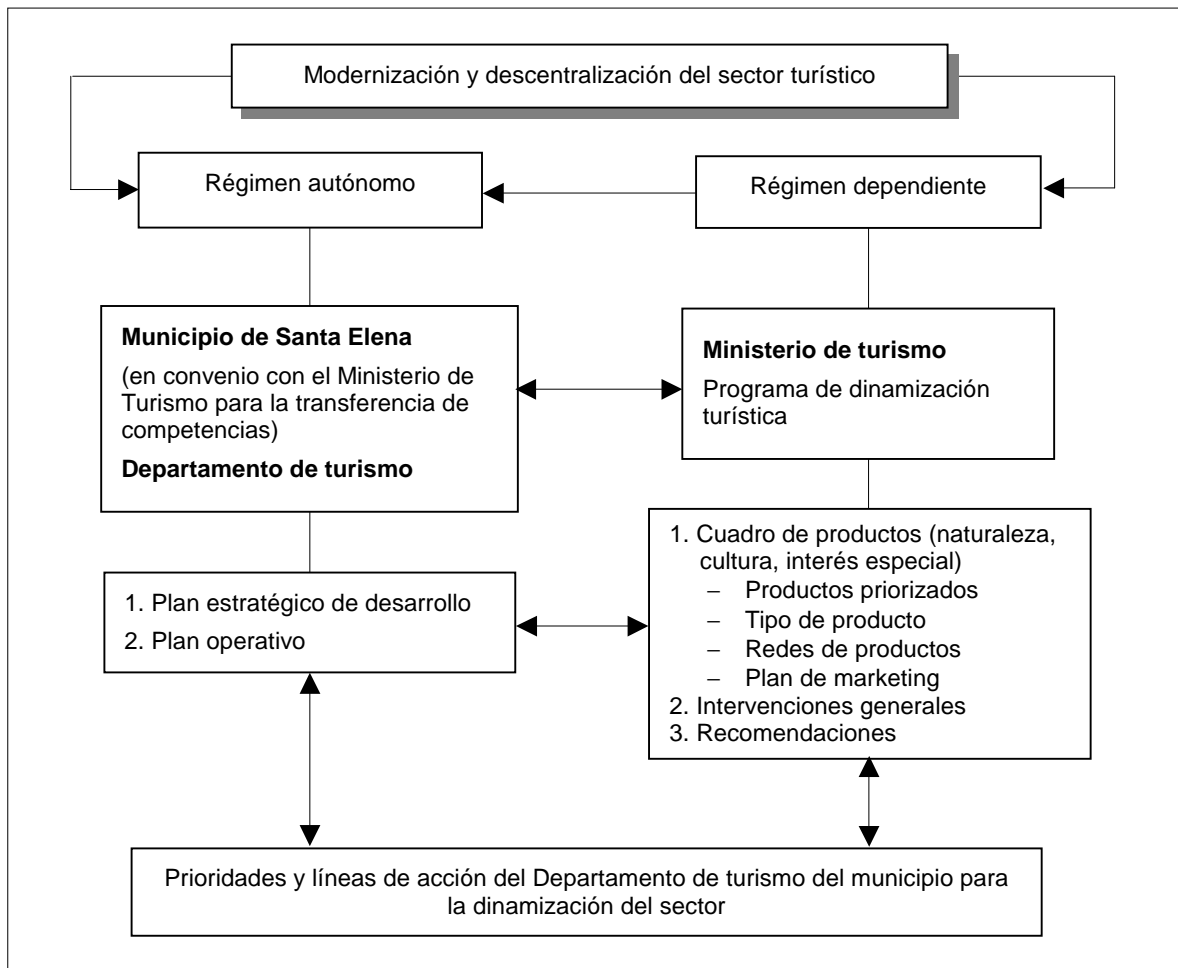
El Plan Estratégico ha previsto un conjunto de tres programas y once proyectos de turismo para el desarrollo del sector que ameritan un análisis ulterior para la integración de la perspectiva de género.

A pesar de las insuficiencias de los mecanismos institucionalizados de concertación, el diálogo y el consenso que constituyen un pilar del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género" tienen ya un camino recorrido en el desarrollo local de Santa Elena. A propósito de la formulación del Plan Estratégico y en forma posterior se han abierto nuevas posibilidades de relación entre la sociedad civil y el Estado, fortaleciendo la organización social, motivando el interés y la acción desde los espacios institucionales para tales procesos. Se han organizado comités barriales, activado procesos afines en las instituciones del Estado, ONG, educativas, deportivas, estudiantiles, empresariales, iglesia, gremiales y juntas parroquiales, con la finalidad de impulsar el desarrollo cantonal. La sociedad civil organizada a diferentes niveles, como Juntas Parroquiales y las comunas se ha dirigido también a fortalecer el turismo ecológico, deportivo y de veraneo así como la artesanía local, entre otras actividades (IPUR/Municipio de Santa Elena, 2003).

La participación ciudadana que empieza con la formulación del Plan adquiere en lo posterior correlato en la institucionalidad del municipio. Se advierten algunas modificaciones en la estructura y procesos de decisión para asumir nuevos temas y enfoques. Este es el caso del turismo que a la vez establece relación con la dimensión ambiental.

Además de las mesas de concertación en los temas turísticos y ambientales, el municipio ha creado espacios institucionales para la ejecución de políticas y acciones que derivan de la planificación estratégica. En la actualidad cuenta con un Departamento de Turismo vinculado sólidamente con actores del sector. Las líneas de acción de esta unidad técnica tienen relación con el Plan Estratégico y Operativo para el desarrollo cantonal y con la planificación y desarrollo sectorial que lleva adelante el Ministerio de Turismo en acuerdo con los municipios, en el marco de la descentralización. Una mirada sobre este proceso y sobre la dinamización del turismo en Santa Elena esclarece estas relaciones.

Gráfico 11

**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL E INICIATIVAS PARA EL SECTOR TURÍSTICO EN SANTA ELENA**

Fuente: Elaboración propia.

La descentralización del turismo entra en pleno vigor a partir del año 2001 en virtud de los Convenios de Transferencia de Competencias con sesenta municipios, mediante los cuales se cumplen acciones de asistencia técnica y capacitación para la formulación y ejecución de planes estratégicos y operativos, con acompañamiento del Ministerio de Turismo. Como parte de estos acuerdos se crean dependencias técnicas en la institucionalidad municipal para trabajar en turismo.

Sin embargo, se ha observado que la creación de estas unidades no ha significado necesariamente avances en el desarrollo turístico. Frente a esta realidad, el Programa de Dinamización Turística ha definido principios, objetivos, componentes, formas de operación y condiciones para la planificación del sector a nivel local, en función de una estrategia nacional y de una propuesta general de acciones. Este programa sugiere posibles intervenciones para cada tipo de producto turístico y recomienda estrategias locales para dinamizar la actividad turística.

La propuesta para el Plan de Dinamización Turística para Santa Elena (García Pando, Ana: s/f) resume y prioriza, a partir del Plan Estratégico y Operativo, un conjunto de productos relacionados con naturaleza y cultura y redes de productos según tipos de intervenciones, actividades y recursos. Al identificar la estructura de la “ruta del sol” como un ejemplo típico del producto turístico de base territorial, se recomienda considerar patrimonios comunes que, como en el caso de la arqueología, destacan el acervo histórico-cultural del cantón. Estas recomendaciones incluyen la puesta en valor del producto sol y playa, con la regeneración ambiental de las

infraestructuras y la diversificación, complementariedad y calidad de los productos y servicios, en una lógica de integración territorial.

Las propuestas de estrategias para la dinamización del sector turístico en Santa Elena se dirigen a mejorar la oferta empresarial existente (en alojamiento, gastronomía, ocio y entretenimiento, actividades deportivas, artesanías, etc.), mejoramiento ambiental y ordenación urbanística, el diseño y estructuración de productos turísticos (en cultura y naturaleza) y la promoción y comercialización.

### **3. Llegando a las mujeres rurales del sector turístico**

La planificación estratégica a nivel cantonal ocurre en un momento de retracción del Estado y centralidad del mercado, con las limitaciones económicas y normativas que ello implica. En este contexto, los municipios pueden convertirse en referentes para la articulación de las demandas de diversos sectores poblacionales, manifestadas en el proceso de planificación. Sin embargo, no todos los sectores tienen iguales posibilidades de participar. Hay colectivos que por razones históricas y culturales han estado marginados de las instancias de negociación y decisión y que cuando están presentes no tienen suficiente poder para incidir en las decisiones. Este es el caso de las mujeres. De ahí que se requieran intervenciones para promover una participación equitativa en la planificación, aportando con ello a un ejercicio efectivo de la ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

El acompañamiento técnico-político que ha llevado adelante el CONAMU<sup>23</sup> en la formulación participativa del Plan Estratégico del cantón Santa Elena se inscribe en el propósito de integrar el enfoque de género en la reforma y descentralización del Estado, así como en la estructura y procesos de decisión del gobierno local. Cabe destacar algunos aportes de esta experiencia en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en el espacio local, la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas y el desarrollo municipal. Se crea, conforme a ordenanza municipal, una oficina de la mujer en el Municipio; se apoya la participación de las mujeres en la planificación del desarrollo local, institucionalizando los espacios de diálogo y concertación; se provee asistencia técnica en temas relacionados con derechos, violencia, salud, educación y desarrollo productivo. Estos aportes derivan en logros relativos a: la participación ciudadana de las mujeres; el fortalecimiento de los procesos socio-organizativos; indicadores demográficos y socioeconómicos que revelan la situación de hombres y mujeres; la creación, fortalecimiento y especialización de la institucionalidad local para llevar adelante iniciativas a favor de grupos sociales afectados por la discriminación; la creación y difusión de conocimiento relevante para la planificación y el desarrollo sustentable con equidad de género.

Además se ha conseguido empalmar el programa de apoyo a mujeres rurales con el proyecto de políticas laborales, lo que ha permitido fortalecer la relación de la institución con los actores locales.

## **C. Identificación de actores**

- Convocar a las autoridades locales: municipales, regionales del turismo, instancias educativas especializadas en turismo, organizaciones gremiales y comunitarias.
- Socializar las iniciativas de las instancias involucradas en la formulación de políticas descentralizadas en turismo y dar a conocer los procesos relacionados con la propuesta.

---

<sup>23</sup> El Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU– participó en la formulación del Plan Estratégico del Cantón, en conjunto con el Instituto de Planificación de la Universidad Católica, contraparte técnica que se hizo responsable del proceso en el nivel local y con la Oficina del Plan Estratégico del Municipio de Santa Elena, Provincia de Guayas en la Región Costa. Una experiencia similar se cumplió en el Cantón Salcedo, Provincia de Cotopaxi, en la Sierra Central, con la asistencia técnica de la Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME.

- Identificar mecanismos, instrumentos, espacios geográficos, apoyos financieros y corporativos para implementar políticas de generación de empleo e ingresos desde un enfoque de género en el sector del turismo a nivel local.

En seguimiento de la metodología planteada se llevaron cabo las siguientes actividades:

- Se convocó a autoridades del Municipio; concejales de la Comisión de Turismo y funcionado del Departamento de Turismo; autoridades regionales de turismo, Subsecretaría de Guayas, organizaciones gremiales, Cámaras de Comercio, organizaciones comunitarias y universidades interesadas en el quehacer turístico como son la Universidad de Santa Elena y la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES).
- En reuniones y visitas se socializó la propuesta para impulsar políticas de generación de ingresos y empleo con enfoque de género y se conocen los principales ejes de planificación y gestión turística local, en los que se destaca el esfuerzo realizado por impulsar un trabajo conjunto entre el Consejo Municipal y la Cámara de Turismo.
- Se recopiló información sobre tipo de actividades realizadas en el sector y modalidades de trabajo con asociaciones comunitarias, propietarias de restaurantes y otros; se aplica una encuesta a 100 personas; se llevaron a cabo tres talleres en los que se socializó la información y se fueron agrupando los problemas identificados.

## **D. Identificación de productos y zonas turísticas**

Se seleccionaron dos productos turísticos basándose en la propuesta de Hernán Lombardi (2003). Estos productos son: Turismo de Sol y Playa en Ayangue y Turismo de Naturaleza en Dos Mangas. Al interior de estos productos se decidió centrarse en dos sectores:

- Turismo interno con servicios de baja inversión que responden a la demanda de sectores de menores ingresos.
- Turismo de naturaleza vinculado a una demanda externa de un segmento considerado como de jóvenes itinerantes.

### **1. Turismo de Sol y Playa en Ayangue**

Ayangue es un balneario ubicado en la parte noroccidental del cantón Santa Elena entre colinas cuya altitud no sobrepasa los trescientos metros. Se encuentra en el corredor de la “Ruta del Sol”. El poblado se ubica a unos diez minutos de la carretera principal, por lo que no es paso obligado de los turistas que van a Salinas o a otros destinos de la Ruta del Sol. Ayangue es un balneario de paso y no de estadía. Su población cuenta con mil cien personas, alrededor de doscientas familias, que se dedican a actividades relacionadas con el turismo de playa. La pesca otrora fue una actividad principal, pero ahora con las variaciones climáticas que afectan la temperatura del mar, la apertura económica y la dolarización que quitó competitividad a esta actividad, su peso específico es intermitente. La agricultura también está venida a menos por los desastres naturales y la falta de agua.

### **2. Turismo de Naturaleza en Dos Mangas**

Dos Mangas es una comuna perteneciente a la parroquia Manglaralto, situada en el eco sistema tropical de la cordillera Chongón Colonche se encuentra a la vera de estribaciones relativamente bajas cuyo rango oscila entre 100 y 200 metros de altura. Se calcula que hay unas 5.000 hectáreas de bosque con una elevada diversidad (Plan de Desarrollo Eco Turístico de la comuna Dos Mangas, UEES).

Dos Mangas fue fundada en 1938 en un período en el que había un auge en la actividad económico-productiva de Manglaralto conocida por su importancia en la producción agropecuaria y actividad comercial, siendo sus productos principales café, banano, higuera, paja toquilla y artesanalmente hablando, sombreros muy preciados en el mercado. Con la depresión económica originada por una sequía prolongada y la crisis de la producción agropecuaria, Manglaralto y su zona de influencia pierden importancia en el concierto cantonal. Actualmente Dos Mangas cuenta con una población de aproximadamente novecientos habitantes buena parte de los cuales se han dedicado a actividades productivas y económicas tales como la agricultura, ganadería, artesanías, explotación maderera en pequeña escala y turismo.

Varios son los atractivos de Dos Mangas para convertirse en un producto turístico de naturaleza. La existencia de un bosque húmedo, en cuyo seno se encuentra una gran variedad de especies de flora y fauna, con ochenta y cinco variedades de la flora, cincuenta y siete variedades de mamíferos algunos de los cuales están en vías de extinción, siete variedades de anfibios, dieciocho de reptiles, unas ciento quince de aves. Además, cuenta con sitios de atracción como la cascada natural con doscientos metros de altura, diversas caídas pequeñas de agua y una muestra de cerámica de la Cultura Valdivia (Meghan Elizabeth Mix, 2003).

La actividad de turismo de naturaleza es impulsada como una medida para enfrentar la crisis económica; pero es expresión de una confluencia de factores a destacar: la existencia de una población dotada de habilidades y conocimientos en su relación con la naturaleza que la hace capaz no sólo de explotar determinados recursos como la paja toquilla y la tagua con los que fabrican artesanías, sino también de modificar sus conductas dominantes con la naturaleza como la tala indiscriminada del bosque que estaba destruyendo el hábitat y su entorno, dando paso a la puesta en práctica de métodos renovadores de la explotación maderera, con una estrategia de utilización sostenible.

## **E. Características del mercado laboral**

Con la caracterización del mercado laboral se busca identificar las brechas de género existentes en el sector como base para la formulación de políticas tendientes a corregir las desigualdades.

Se recopila y analiza información sobre la situación del mercado laboral del cantón, tanto de fuentes secundarias del Municipio, Ministerio de Turismo, Cámara de Turismo y del Programa PADEMUR del CONAMU. Igualmente se obtiene información de 100 pequeños establecimientos informales relacionados con el turismo, en los talleres realizados tanto en Ayangué como en Dos Magas y a través de una encuesta.

La metodología propone contar con información básica sobre:

- Población del cantón desagregada por sexo
- PEA general del cantón
- PEA por rama de actividad
- PEA del sector turismo por sexo
- Nivel de instrucción por sexo
- Ingreso mensual
- Ingreso promedio por hora de hombres y mujeres en el sector
- Demanda de empleo en: restaurantes, hoteles, cafés, casas de hospedaje, agencias de viaje, artesanías, transporte, etc.



- Características del empleo
- Empleo en los sectores moderno e informal
- Categoría ocupacional: patrono o socio activo, trabajo por cuenta propia, asalariado, trabajo familiar no remunerado

Sin embargo las fuentes de información disponibles no permitieron una caracterización completa del mercado laboral local. Para identificar las brechas de género en lo que se refiere a ingresos, categorías ocupacionales, demanda de empleo y características del mismo se requiere información desagregada por sexo, con la que no se cuenta a niveles territoriales tan desagregados como las comunidades abordadas. Si los indicadores de género presentan deficiencias a escala nacional, éstas se acentúan cuando se trata de dimensiones político administrativas del territorio y más aun de comunidades.

En el cantón hay un mayor número de hombres, que constituyen el 51% de la población. El índice de feminidad es de 94,6. Con una tasa de crecimiento anual para el periodo 1990-2001 de 2,8%.

**Cuadro 14**  
**POBLACIÓN PENINSULAR POR SEXO**

	Libertad		Salinas		Santa Elena		Total	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Urbana	38 799	38 847	14 191	14 459	13 790	13 561	66 780	66 867
Rural			10 286	10 636	40 538	43 782	50 824	54 418
Total	38 799	38 847	24 477	25 095	54 328	57 343	117 604	121 285
%	33	32	21	21	46	47	100	100

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de Población y vivienda 2001.

El cantón de Santa Elena registra tan sólo el 18% de población económicamente activa femenina, porcentaje notablemente menor al promedio nacional que bordea el 40%. Esto a pesar de que la PEA rural femenina se ha incrementado de manera importante en los últimos 20 años, lo que obedece seguramente a un mejor registro de la PEA femenina, pero también a un mayor ingreso de las mujeres al mercado laboral, debido a la quiebra de camaroneras y a la disminución de la actividad pesquera para la exportación, que expulsó al desempleo a una buena parte de la fuerza laboral masculina, estimulando la participación femenina.

**Cuadro 15**  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA RURAL DEL CANTÓN SANTA ELENA, PERÍODO 1982-2001**

PEA	1982	%	1990	%	2001	%
Mujeres	1 000	7	2 647	13	4 173	16
Hombres	12 905	93	17 684	87	22 652	84
Total	13 905	100	20 331	100	26 825	100

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003).

Al analizar los datos de la PEA por rama de actividad, se constata que la mayor participación de las mujeres se da en el comercio por mayor y menor, en la industria manufacturera, en la agricultura y en hoteles y restaurantes.

Cuadro 16

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD CANTÓN SANTA ELENA**

Ramas	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura, ganadería, caza	7 640	478	8 118
Pesca	4 386	213	4 599
Explotación minas y cantera	296	21	317
Industria manufacturera	3 087	767	3 854
Electricidad, gas y agua	141	16	157
Construcción	2 745	31	2 776
Comercio al por mayor y menor	3 289	1 012	4 301
Hoteles y restaurantes	376	293	669
Transporte, almacenamiento y comunicación	1 381	48	1 429

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de Población y vivienda 2001.

Es importante destacar que en la provincia del Guayas, el mayor porcentaje de la población económicamente activa se encuentra en el sector terciario de la economía (57%), mientras en Santa Elena se registran porcentajes similares en el sector primario y terciario de la economía (INEC, 2003).

Las mujeres tienen una importante participación en hoteles y restaurantes, representando el 44% de los ocupados para 2001, mientras que en otras ramas de actividad del sector como en el transporte, su participación es mínima.

Cuadro 17

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA INDIRECTA DEL SECTOR TURISMO (TRANSPORTE) SEGÚN SEXO CANTÓN SANTA ELENA**

	Hombres	Mujeres	Total
Totales	1 381	48	1 429
Porcentajes	97	3	100

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOS) para el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004. En base a Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de Población y Vivienda, 2001.

En cuanto a la población económicamente activa de las poblaciones de Ayangue y Dos Mangas, la representación femenina es notablemente mayor que para el promedio del cantón bordeando la mitad.

Cuadro 18

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SEXO DE AYANGUE Y DOS MANGAS**

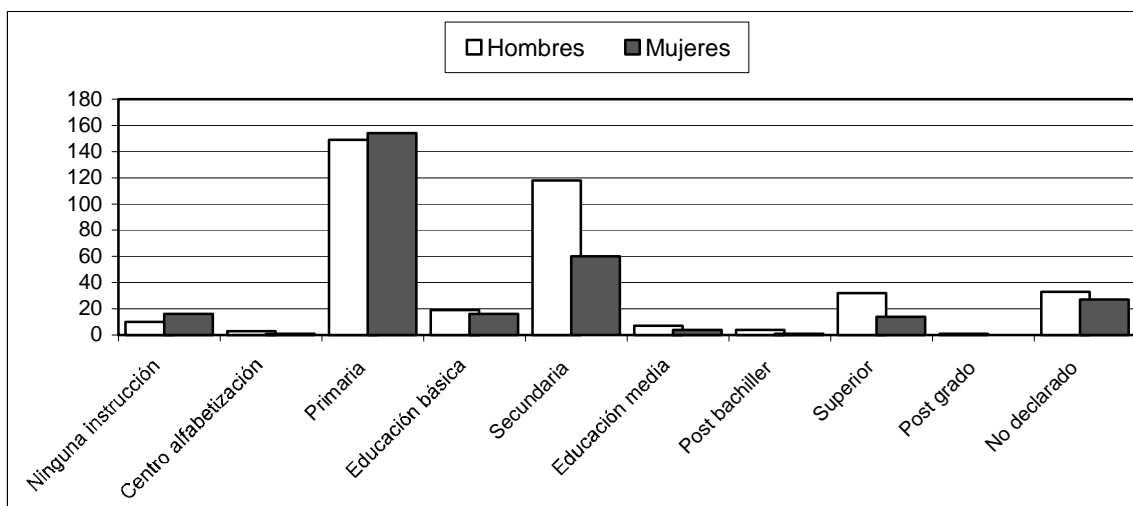
	Ayangue		Dos Mangas	
Mujeres	184	52%	168	48%
Hombres	201	48%	182	52%
PEA Total	385	100%	350	100%

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOS) para el Consejo Nacional de las Mujeres en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004.

Tanto en Ayangue como en Dos Mangas, las mujeres han desarrollado estrategias multi ocupacionales que les permite sobrevivir en medio de la escasez. Sus emprendimientos se desarrollan con sus familias en sistemas de relaciones asociativas de todo tipo, donde están presentes elementos de una cultura solidaria que escapa a los principios de la economía de mercado.

En términos generales, la escolaridad media de la provincia del Guayas no registra avances significativos. En Santa Elena, entre el censo de 1990 y el de 2001 ha habido un ligero aumento pasando de 5,2 años promedio de estudio a 5,6 (INEC, 2001). En el cantón hay más mujeres con instrucción primaria, mientras que a nivel secundario el número de hombres es mucho mayor.

**Gráfico 12**  
**NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN TURISMO, POR SEXO.**  
**AÑO 2001, CANTÓN SANTA ELENA**



**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDES) para el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004. En base a Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de Población y Vivienda, 2001.

En cuanto a las horas trabajadas en hoteles y restaurantes del cantón, un mayor número de hombres trabaja 40 horas, mientras que las mujeres sólo los superan en el rango inferior a 4 horas. En los otros rangos las brechas varían y no son muy significativas.

**Cuadro 19**  
**CANTÓN SANTA ELENA. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NÚMERO DE HORAS**  
**TRABAJADAS EN HOTELES Y RESTAURANTES. AÑO 2001**  
*(En números absolutos)*

Numero de horas	Hombres	Mujeres	Total
1 - 4	20	25	45
5 - 8	51	43	94
9 - 12	33	30	63
13 - 16	15	6	21
17 - 20	14	13	27
21 - 24	18	10	28
25 - 28	3	5	8
29 - 32	11	5	16
33 - 36	12	3	15
37 - 40	66	60	126
41 y +	113	81	194
No declarado	20	12	32
Totales	376	293	669

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDES) para el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004. En base a Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de Población y Vivienda, 2001.

En relación a la capacitación laboral, es notable que en Ayangue el 85% de las mujeres y hombres encuestados jamás han recibido capacitación sobre las actividades turísticas que desarrollan. Las habilidades y conocimientos de los propietarios de restaurantes y de otros servicios turísticos son producto de la práctica diaria y no de una búsqueda organizada de mejoramiento personal o de grupo en la actividad productiva. El siguiente cuadro muestra la oferta disponible y destinatarios de la capacitación.

**Cuadro 20**  
**INSTITUCIONES CON PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN**

<b>Institución</b>	<b>Temas</b>	<b>Dirigido a:</b>
Armada del Ecuador Empresa Pilsener	Técnicas de buceo y natación Presentación de platos	Buceadores Trabajadoras de comedores
VECEP (Comunidad Europea)	Tejido de redes de pesca y administración de venta de herramientas de pesca	Pescadores y tejedoras de redes
Centro Promoción Rural (CPR)	Administración de recursos	A quienes da préstamo

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOC) para el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004.

La capacitación ha sido impartida por distintas instituciones y con modalidades y motivaciones diferentes. En el caso de la capacitación a los comedores por parte de la cerveza Pilsener, fue una estrategia de mercadeo de la empresa; la capacitación en buceo es parte de una Escuela permanente de la Armada en Salinas; la acción del VECEP fue un apoyo puntual de la Comunidad Europea, durante la vigencia de un convenio de cooperación con la comuna. En lo que se refiere al CPR, sus programas de capacitación están dirigidos a los beneficiarios de los préstamos.

En Dos Mangas unas 16 personas, que laboran en guianza han recibido entrenamiento para un conocimiento básico de la fauna y flora más característica del lugar. Han recibido también entrenamiento en primeros auxilios pero requieren de conocimientos de inglés, cultura general y una profundización de sus conocimientos del ecosistema.

Respecto al acceso al crédito, la encuesta realizada evidencia que en Ayangue la gran parte proviene de organizaciones financieras alternativas y que un mayor porcentaje de hombres tienen acceso al mismo, un 75% frente a un 58% de mujeres. Resulta preocupante que las tasas de intereses con las que operan las instancias financieras son más altas que las del mercado y llegan a niveles de usura con un 42%. Si se analiza el destino de los créditos se constata que los que reciben crédito con menor interés son sobre todo los hombres para la construcción, arreglo de caños y redes (20%), así como para el mejoramiento de hoteles (24%), mientras que las mujeres que reciben crédito para los comedores pagan el interés más caro (42%) y tienen los plazos mas cortos para efectuar sus pagos, cada 14 días.

En lo que se refiere a montos, en general son cantidades entre los 100 y 300 dólares, sólo para el mejoramiento de hoteles se otorga préstamos entre 500 y 1.000 dólares.

Cuadro 21

## PRINCIPALES FUENTES Y CONDICIONES DE CRÉDITO EN AYANGUE

Fuente inicial de financiamiento	Tipo de caja de crédito	Montos individuales que prestan	Tasas de interés %	Plazos para pago de cuotas	Destino
Propias y Comunidad Europea	Caja Rural Marítima	\$ 300 – 1 000	20	Mensuales	Elaboración redes Compra o arreglo canoas Comedores
PRODEPINE y propios	2 Cajas Solidarias	\$ 100 – 400	24	Pagos quincenales	Comedores y tiendas
Centro de Promoción Rural (CPR)		\$ 500 – 1 000	24	Pagos trimestrales	Mejoramiento hoteles
FINCA	Banco Comunal	\$ 100 – 300	48	Pagos cada 14 días	Comedores y tiendas

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOC) para el Consejo Nacional de las Mujeres, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas laborales con enfoque de género”, Santa Elena, Septiembre 2004.

Muchas personas no tienen acceso al crédito por la falta de garantías, por desconocimiento de los programas o instancias financieras que operan en la zona y por el temor al endeudamiento a intereses tan altos, lo que les inhibe de incrementar sus inversiones en sus pequeños negocios.

De los diversos programas de crédito se puede concluir que estos no tienen un enfoque de género por cuanto ni los plazos, ni los intereses guardan correspondencia con la realidad de las mujeres en tanto que trabajadoras no remuneradas, productoras, trabajadoras por cuenta propia y no consideran las características de los emprendimientos.

En lo que concierne a la institucionalidad local necesaria para el desarrollo del mercado de trabajo sectorial, se destaca que el 90% de las personas encuestadas no conoce el Plan Estratégico de Santa Elena. En Ayangue la forma organizativa es la Comuna, en cuyo seno la mayoría de miembros son hombres. La Comuna cumple labores puntuales relacionadas con la limpieza del balneario en las temporadas o campañas de salud. Idéntico porcentaje de los encuestados tampoco conoce la Dirección de Turismo y su papel como organismo municipal encargado de atender necesidades de promoción y capacitación. No obstante las dificultades que enfrentan las microempresas del turismo no se han buscado respuestas para encarar organizadamente los múltiples problemas de Ayangue.

## F. Características de los servicios turísticos del cantón

Siguiendo la metodología, se tomaron en consideración aspectos relacionados a la oferta y demanda de servicios turísticos.

Sistematizar información sobre la oferta de servicios catastrados relacionados con el producto turístico.

- Catastro de servicios turísticos del cantón: agencias de viaje; alojamiento (hostal, residencia, hoteles, hotel-apartamento, pensiones, moteles); salas de juego; comidas y bebidas (bar, cafetería, fuentes de soda, restaurants, peñas); salas de baile, sala de recepciones y banquete; guías, balnearios, boleras, centros de convenciones, centros de recreación turística; transportes turísticos (aéreo, marítimo y terrestre).
- Propiedad por sexo de los servicios turísticos catastrados.
- Clasificación por categorías de los establecimientos catastrados.

- Plazas y Número de empleados por sexo.
- Niveles de instrucción de empleados por sexo.

El catastro oficial de servicios turísticos en Santa Elena es bastante limitado.

**Cuadro 22**  
**SERVICIOS TURÍSTICOS CATASTRADOS CANTÓN SANTA ELENA. AÑO 2003**

Actividad	Nº
Hotel	2
Hostal	1
Motel	2
Cafetería	1
Fuente de soda	3
Restaurante	20

**Fuente:** Ministerio de Turismo (2003), Catastro de servicios turísticos, Santa Elena, 2003.

Como se evidencia en el siguiente cuadro, el relevamiento hecho para este trabajo da cuenta de la cantidad de establecimientos que no constan en el catastro oficial.

**Cuadro 23**  
**ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS DE SANTA ELENA, AYANGUE Y DOS MANGAS**

	Santa Elena	Ayangue	Dos Mangas	Total
Cabaña	2	0	0	2
Hotel	7	1	0	8
Hostal	5	1	0	6
Hosterías	7	3	0	10
Hospedería	0	0	2	2
Pensión	9	0	0	9
Bar	4	6	3	13
Cafetería	2	0	0	2
Fuente de soda	3	0	0	3
Restaurante	44	0	0	44
Comedores		100	0	100
Centro de recreación	1		0	1
Total	84	111	5	200

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOS) para el Consejo Nacional de las Mujeres en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004.

El 62% de los establecimientos catastrados son propiedad de hombres y sólo el 38% de mujeres, a pesar de que en el sector predomina la participación femenina.

## G. Fortalezas y debilidades de los productos turísticos seleccionados

Para el análisis de las fortalezas y debilidades se recopiló información del Plan Estratégico de Desarrollo Local en el que se dispone de un ejercicio FODA sobre el Turismo.

Cuadro 24

## ANÁLISIS FODA TURISMO EN SANTA ELENA

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Cantón de los Bañeros: Variedad de opciones turísticas	Ausencia y o mala calidad de infraestructura turística	Diferencia cambiaría favorece la recepción de turismo de países vecinos	Contracción económica masifica la pobreza, incrementa la inseguridad ciudadana y reduce el turismo interno
Proximidad con importantes plazas como Guayaquil y Cuenca	Falta de una cultura de atención y servicio al turista	Acuerdo de paz. Posibilidad de apertura de mercado turístico con el Perú	Vulnerabilidad del cantón a la furia de la naturaleza
Posee las mejores características climáticas y de playas de la costa sur del pacífico	Península tiene desigual desarrollo turístico, para el caso del cantón el turismo está concentrado en Ballenita, Ayangue, Montañita y Olón	Trasvase generará a futuro crecimiento de la actividad económica de la región	Sistema de permisos para tours públicos es propenso a la corrupción
Vía marginal del pacífico, eje vial que enlaza todo el cantón	Cantón tiene una marcada deficiencia de los servicios básicos	Presencia de ofertas promocionales de la empresa privada en época de temporada	Sospechosa coincidencia de noticias sensacionalistas que afectan a la Península en fechas previas a los feriados
Corredor turístico forma parte de la "Ruta del Sol" teniendo a Salinas como un nombre ya posicionado a nivel internacional	Ausencia de una imagen turística sostenida. Falta promoción turística de toda la zona respecto del turismo interno de verano	Presión de sectores sociales por autonomía y descentralización favorecerá a futuro la realización de grandes obras como la autopista y el aeropuerto internacional	
	A nivel cantonal no existe un ente que aglutine a la diversidad de actores del sector		

## ESTRATEGIAS

Potencializar fortalezas	Neutralizar debilidades	Aprovechar oportunidades	Eliminar amenazas
Promoción sostenida a nivel nacional e internacional de la variedad de opciones y servicios turísticos	Desarrollar eventos tanto al interior del sector como con sectores indirectamente relacionados (taxis) respecto de cultura de servicio	Retomar el mercado Peruano, ancestral turismo de veraneo en la Península	Demandar participación ciudadana en espacios de control y rendición de cuentas tanto para otorgar tours como mantenimiento y reconstrucción de infraestructura vial
Coordinar acciones entre las diferentes opciones turísticas basados en el principio de la complementariedad	Desarrollar paquetes turísticos ofertando las diferentes rutas del corredor	Distribuir entre los diferentes destinos las ofertas de temporada, orientando la inversión a brindar mayor seguridad al turista	Desarrollar política de acercamiento con medios de comunicación, crear mecanismos de coordinación y formalizar acciones para casos de noticias mal intencionadas
Aprovechar mercado de Salinas y de Machalilla para opciones turísticas del corredor	Conformar a nivel Peninsular una instancia representativa que garantice continuidad en las políticas y acciones del sector		

Fuente: Plan de Desarrollo de Santa Elena 2002.

## **1. El estado de los productos turísticos**

### **a) Sol y Playa en Ayangue**

Si se revisa el estado del producto turístico conforme a la propuesta de Lombardi, se aprecia que Ayangue tiene muchas limitaciones para convertirse en un producto turístico de Sol y Playa, pero igualmente se constata que tiene una importante demanda, sobre todo de turismo interno de alta estación.

Sin duda Ayangue requiere de una alta inversión pública en servicios básicos, agua potable, alcantarillado, tratamiento de desechos, etc. Tiene una buena accesibilidad, por su cercanía a la vía principal y a Salinas; pero carece de una señalización que facilite la llegada de turistas. La inversión privada es baja, su oferta de servicios consiste en pequeños establecimientos informales, con una infraestructura precaria y que no cumplen con las normas de calidad. En su mayor parte estos negocios son manejados por mujeres.

Existen pocos espacios organizativos y no han logrado establecer acuerdos, ni alianzas estratégicas que permitan al balneario ubicarse en los recorridos de la Ruta del Sol. El mayor potencial de Ayangue es la demanda, como destino de turismo interno, lo que ha favorecido la multiplicación de pequeños establecimientos sobre todo de preparación de alimentos, cien en la estación alta. Otra ventaja que tiene Ayangue es encontrarse en el corredor de un producto turístico posicionado como es el de la Ruta del Sol.

A pesar de las limitaciones, se considera que Ayangue tiene potencialidades para convertirse en un producto turístico de sol y playa, si mejora su oferta de servicios y responde así de mejor manera a la importante demanda.

### **b) Naturaleza en Dos Mangas**

Si se revisa el estado del producto de naturaleza de Dos Mangas se constata que sus mayores potenciales son: el recurso natural, con bosque húmedo, riqueza de flora y fauna, cascadas; el recurso humano, con conocimiento de la naturaleza, experticia en guianza y habilidades artesanales; así como la presencia de una organización comunitaria que ha establecido acuerdos para la conservación del bosque. Dos Mangas ha logrado colocarse en algunos circuitos de turismo receptor y presenta sinergias con otros productos que promociona el Ecuador. No obstante, requiere de una inversión pública importante para que la población acceda a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y telefonía.

La carencia de una infraestructura de hospedaje y alimentación (apenas hay dos hospederías familiares) limita las posibilidades de operación. Dos Mangas es un ejemplo de las dificultades para insertarse en el mercado nacional e internacional, cuando las estrategias públicas y privadas no favorecen a su desarrollo y se limitan a reconocer su existencia.

El análisis sobre fortalezas y debilidades de Ayangue y Dos Mangas se muestra en el siguiente cuadro.



**Cuadro 25**  
**FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE AYANGUE Y DOS MANGAS**

Fortalezas Ayangue	Debilidades	Fortalezas Dos Mangas	Debilidades
<p>Bahía y playa hermosas, tranquilas y seguras. Su gente es trabajadora, amable, respetuosa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El arte culinario ayanguense es reconocido por tener una variedad de platos criollos a base de los productos del mar</li> <li>- Hay luz eléctrica</li> <li>- Oferta de servicios a los turistas: comedores a la vera de la playa, tres hoteles pequeños y uno grande, transporte a los diferentes puntos importantes, parasoles; buceo, salvavidas en su mayoría de procedencia nacional en las dos temporadas: la invernal (diciembre hasta abril) y la de Verano de la Sierra ( julio a septiembre)</li> <li>- Tiene servicio telefónico no muy extendido</li> <li>- Los precios de los servicios están al alcance de toda clase de turistas</li> <li>- La gente hace periódicamente mingas de limpieza bajo la dirección de la Comuna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carece de servicio de agua potable. El agua se consigue con el servicio de tanqueros que vienen de La Libertad</li> <li>- No hay un centro de salud funcionando establemente</li> <li>- No hay alcantarillado</li> <li>- Débil organización</li> <li>- No está tomada en cuenta en las estrategias de dinamización de la Ruta del Sol</li> <li>- Crianza descontrolada de cerdos</li> <li>- Presencia de las naves de pescadores artesanales en la bahía, que impiden la libre circulación de los turistas en la playa</li> <li>- Falta información y promoción a nivel nacional</li> <li>- Falta de inversión privada que dinamice el sector</li> <li>- No hay mano de obra calificada</li> <li>- La relación con los organismos privados y públicos dedicados al sector turístico es puntual</li> <li>- No tiene un Plan interno de desarrollo turístico</li> </ul>	<p>Existencia de un bosque protegido, cascadas, flora y fauna abundante</p> <p>Artesanas emprendedoras</p> <p>Prácticas conservacionistas de la naturaleza</p> <p>Pequeñas empresas familiares en artesanía de paja toquilla y tagua</p> <p>Energía eléctrica</p> <p>Carretera secundaria en buen estado</p> <p>Comité Eco turístico</p> <p>Organización de mujeres y gremial</p>	<p>Lugar poco conocido y difundido</p> <p>Transporte de ingreso y salida demorado</p> <p>No hay centro de salud</p> <p>No hay telefonía pública</p> <p>No hay servicio de restaurante ni hoteles</p> <p>Los y las guías no saben otros idiomas</p>

**Fuente:** Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDES) para el Consejo Nacional de las Mujeres en le marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género", Santa Elena, Septiembre 2004.

## H. Hacia una agenda intersectorial de políticas locales

Después de tres talleres para la socialización de información e identificación de problemas, se llevó a cabo un cuarto evento con actores sociales de Santa Elena<sup>24</sup>, con la participación de autoridades municipales, organizaciones de mujeres y gremiales para priorización y validación de propuestas.

Coincidiendo con lo planteado en este documento, los problemas pueden agruparse en tres áreas: 1) inequidades del mercado laboral; 2) falta de capacitación y acceso al crédito; 3) debilidad de la institucionalidad local, tanto del gobierno local como de las organizaciones. Los lineamientos de política consensuados se presentan en función de estas áreas.

### 1. Inequidades del mercado laboral

- Apoyar a la capacitación de las mujeres para facilitar su integración al mercado laboral.
- El Municipio debe capacitar a las mujeres para ocupar cargos públicos.
- Difusión de los derechos laborales.

<sup>24</sup> Realizado el 24 de septiembre de 2004 en la Municipalidad de Santa Elena.

- Apoyar la creación de autoempleo y trabajo por cuenta propia en actividades económicas gestionadas por mujeres, favoreciendo encadenamientos productivos generados por actividades turísticas.
- Apoyar la creación de pequeñas y medianas empresas, ligadas a encadenamientos productivos, con la participación de mujeres como propietarias o socias activas.
- Efectuar una búsqueda de mercado para artesanías.
- Brindar capacitación para mejorar la producción artesanal en productos de interés turísticos.
- Mejorar la infraestructura de alimentación y hospedaje.
- Fomentar y apoyar el desarrollo del turismo rural comunitario mejorando, las viviendas particulares para adecuarlas para recibir turistas.

## **2. Limitaciones de la microempresa turística**

- Crédito
  - Establecer programas de crédito para iniciar un negocio, así como para la continuidad y mejora de negocios pequeños como comedores y tiendas
  - Regular el establecimiento de prestamos a bajo interés
  - Capital semilla para las cajas de crédito
  - Establecer facilidades de crédito a grupos asociados organizadamente en cada comunidad
  - Establecer un fondo municipal para microempresas
- Capacitación
  - Integrar a las mujeres a los procesos de capacitación de los gremios turísticos
  - Capacitar sobre gestionamiento de una microempresa
  - Establecer talleres y cursos prácticos financiados por gobierno local
  - Velar para que los programas de capacitación incorporen facilidades para asistir a los mismos, tales como los horarios
  - Brindar asesoramiento y apoyo para la formación de cadenas de producción artesanal a través del trabajo cooperativo y solidario

## **3. Transferencia de competencias a la institucionalidad local**

- El Municipio debe cumplir una serie de tareas con efectos directos sobre el desarrollo del turismo:
  - Dotar servicios básicos: agua potable, alcantarillado
  - Publicidad turística
  - Señalización
- Dar a conocer más las políticas turísticas nacionales.
- Definir políticas de turismo con equidad de género a nivel cantonal, en función de cada realidad local y en consonancia con los lineamientos nacionales.

- Incrementar la participación activa de las comunidades en los procesos de planificación o toma de decisiones.
- Establecer un proceso de descentralización más activo y con mayor seguimiento del gobierno nacional.
- Reformar las ordenanzas concernientes a ingresos por rubros del turismo.
- Aumentar el presupuesto turístico a nivel local.
- Fomentar la integración de los Departamentos Municipales de Turismo con los representantes comunitarios.
- Crear y mantener espacios de debate entre los diversos actores.

En cuando a las organizaciones gremiales y comunitarias, se recomienda:

- Fomentar su fortalecimiento organizativo.
- Que el Municipio apoye a las organizaciones de las mujeres rurales.
- Crear una cámara microempresarial.
- Formar cooperativas.



## Bibliografía

---

- Betancourt, Rosario (2004) Género en la gestión del desarrollo local. Sistematización. Centro de Tecnología Intermedia CEDETI. ACDI. Santa Cruz, Bolivia.
- Bravo, Loreto y Rico, María Nieves Comps. (2001) Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias N° 20, Santiago de Chile, CEPAL
- Castro, Desirée “El Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006” en Comité Interministerial de Empleo/Comité Técnico Asesor (2002) Políticas de Empleo y Género. Memoria del Seminario Internacional y Propuestas. Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo N° 2. Quito, Ecuador.
- CEHAP-CERES-CIDAP.-CIUDAD (1994) Gestión Local del Desarrollo. Monografías presentadas en el Curso Regional Andino. Ensayos FORUM 8. Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, Ecuador.
- CEPAL (2005) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas laborales con enfoque de Género” <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/Default.htm>
- \_\_\_\_\_ (2003) Respuesta del CONAMU a la “Encuesta sobre políticas y programas dirigidos a mejorar la situación laboral de las mujeres, fomentar el empleo femenino y asegurar una mayor equidad de género en el mercado de trabajo” del Proyecto CEPAL/GTZ Políticas Laborales con Enfoque de Género.
- \_\_\_\_\_ (2001) Proyecto CEPAL/GTZ “Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y los Ministerios Sectoriales. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo (2004) Entender la pobreza desde la perspectiva de género Serie Mujer y Desarrollo N° 52. Santiago de Chile, CEPAL.

- Comité Interministerial de Empleo/Comité Técnico Asesor de Empleo (2002) Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006. Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo N° 4. Quito, Ecuador.
- Comité Técnico Asesor de Empleo/Comité Interministerial de Empleo (2001) Plan Nacional de Empleo 2001-2006. Resumen. Quito, Ecuador. Mimeo.
- Consejo Nacional de Modernización, CONAM (1998). “Descentralización y desconcentración de las funciones del gobierno” en *Hacia la Reforma del Estado. Opiniones, consensos y controversias en la sociedad ecuatoriana*. Proyecto MOSTA.
- CONAM (1998a) “Primer eje: competencias exclusivas y concurrentes” en *Hacia la reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversias*. Proyecto MOSTA.
- \_\_\_\_\_ (1998b) “La necesidad de la planificación estratégica en el municipio turístico” *Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Proyecto MOSTA.
- \_\_\_\_\_ (1998c) “Gestión del sector turístico” en *Desarrollo Turístico Sostenible*. Proyecto MOSTA.
- Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU (2005a) Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas, Quito, marzo de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2005b) Informe de rendición de cuentas Septiembre 2003 – Diciembre 2004. *Transformando la vida de las mujeres*, Quito, marzo de 2005.
- Consejo Nacional de Viajes y Turismo (2002) <http://www.wttc.org/framesetsitemap.htm>
- CTAE/MTRH/STFS (2004) Plan de Acción para la generación de Empleo 2004-2006. Presentación en diapositivas.
- Delnet Centro Internacional de Formación de la OIT (2003) El debate sobre la economía informal: enfoques institucionales y respuestas locales Número 32 Revista Electrónica.
- \_\_\_\_\_ (2002a) La concertación como instrumento de creación de empleo a nivel local: El caso del servicio catalán de empleo. Documento de Trabajo DOC. 9. Revista Electrónica.
- \_\_\_\_\_ (2002b). Género y Desarrollo, Algunas reflexiones y un glosario práctico para facilitar el trabajo a nivel local. Guías Prácticas. Revista Electrónica.
- FEDEVIVIENDA (1997) Guía para la Planeación Municipal Participativa con perspectiva de género. Manual para la Planeación Municipal Alternativa dirigida a autoridades locales. Mimeo. Santa Fé de Bogotá, Colombia.
- Frank, Jonas (s/f) La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador 1950-2001. CONAM. Quito, Ecuador.
- García Pando, Ana (s/f) Guía de Intervenciones para la dinamización turística. Ministerio de Turismo, Unidad de Descentralización y Gestión Local. Mimeo. Quito, Ecuador.
- Huacón, Magali (2004) Informe de consultoría de la Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Social (FEDESOS) para el Consejo Nacional de las Mujeres. Aplicación en Santa Elena de la metodología para introducir el enfoque de género en las políticas de generación de ingresos y empleo, Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas laborales con enfoque de género”, Santa Elena, Septiembre 2004.
- ILDIS (2000) Estrategias para una Política de Empleo para el Ecuador con Énfasis en la Pequeña Empresa y Micro Empresa. País para Todos. Pensamiento Social del Gobierno Nacional. Documento elaborado para el Frente Social. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001) Censo de población y vivienda 2001, Quito, INEC.
- IPUR/MUNICIPIO DE SANTA ELENA (2003) Plan Estratégico. Santa Elena-Guayas, Ecuador.
- IULA/CELCADEL (1992) Seminario Internacional “El Municipio como promotor del desarrollo económico local” Cuaderno de Desarrollo Local N° 13.
- \_\_\_\_\_ (1995) Proyecto Mujer y Desarrollo Local. Resumen y evaluación de una experiencia. Cuaderno de Desarrollo Local N° 17.
- \_\_\_\_\_ (1991) El Municipio: Promotor del desarrollo económico local. Federación de Municipios del Canadá.
- Lahera, Eugenio (2002) Introducción a las Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.
- Lara, Silvia (2001) Desarrollo turístico: una oportunidad para las mujeres. Seminario Regional “Hacia la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas económico laborales en América Latina”, Santiago de Chile, 12 y 13 de junio de 2001, CEPAL.
- Larrea Carlos y Jeannette Sánchez (2003) Perspectivas para el desarrollo humano sostenibilidad. Programa de Naciones Unidas PNUD Quito-Ecuador.
- Lombardi, Hernán. et.al (2003) Diseño de Productos Turísticos Ecuador. Sumario Informe Final. Documento Preliminar. Informe del Contrato de Consultoría C/3554 con la Organización Mundial del Turismo para la

- asistencia técnica en Ecuador para el Diseño de Productos Turísticos. ALFACRUX/OMT. Madrid, España.
- \_\_\_\_\_ (2003) Selección de Productos Hipotéticos. Informe del Contrato de Consultoría C/3554 con la Organización Mundial del Turismo para la asistencia técnica en Ecuador para el Diseño de Productos Turísticos. ALFACRUX/OMT. Madrid, España.
- Ministerio de Turismo (2003) [www.viveecuador.com](http://www.viveecuador.com)
- \_\_\_\_\_ (2003) Cuentas Satélites Ministerio de Turismo.
- \_\_\_\_\_ (2002) Encuesta de turismo receptor, segmento aéreo (octubre – diciembre, 2002).
- \_\_\_\_\_ (2001) Propuesta del Modelo de descentralización del Turismo. Documento N° 3, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2000) Plan de Acción Estratégica Global. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2000) Plan de Competitividad Turística del Ecuador. Proyecto ECU-98-012. Resumen Ejecutivo.
- Núñez, Pilar y Moncada, Raúl (2002) Descentralización del Turismo. Sistematización. Mimeo. Quito, Ecuador.
- Ordóñez Martha (2001a) El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de Género, Serie Mujer y Desarrollo N° 33 CEPAL. Santiago Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001b) Promoviendo la institucionalización del enfoque de género en las políticas económicas y laboral de turismo en Ecuador. La estrategia desarrollada en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género". CEPAL, *Documento de Trabajo*.
- Organización Mundial de Turismo - OMT (2002) <http://www.world-tourism.org/espanol/>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2003) Panorama laboral 2003. El ajuste laboral en América Latina: una perspectiva de género (1995-2002).
- \_\_\_\_\_ (2001) El desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo. Ginebra.
- Páez, Gioconda (2004) "Institucionalización de políticas laborales con enfoque de género ¿Diálogo y concertación para una agenda institucional?" Marco Teórico de Tesis. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Mimeo.
- Registro Oficial del Ecuador (2001) Decreto Ejecutivo N. 1424 publicado en el Registro Oficial N. 309 del 19 de abril de 2001.
- Registro Oficial (1997) Ley Especial del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, Art. 2, Registro Oficial N° 169 del 8 de octubre de 1997.
- Rico, María Nieves (2002) Institucionalización del enfoque de género en las políticas laborales y económicas. El proyecto CEPAL-GTZ-CONAMU. En: Memorias de Seminario Internacional Políticas de empleo y género, Quito 12 y 13 de marzo de 2002, Consejo Nacional de las Mujeres, Comisión Interministerial de Empleo.
- \_\_\_\_\_ (2000) El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL. Documento de Referencia DDR/1. CEPAL. Santiago, Chile.
- Ruiz, Carmen Beatriz (1993) (editora) *Mujer, Género y Desarrollo Local Urbano*. Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Opaza. La Paz, Bolivia.
- Sánchez Maya Díaz Asociados (2003) Programa de apoyo financiero a la pequeña y microempresa turística y eco turística "Ministerio de Turismo. Quito, Ecuador.
- Sánchez Jeannette (2003) Sistematización de las políticas y programas del Ministerio de Turismo de Ecuador para el desarrollo turístico que respeten la diversidad étnico/cultural, protección al medio ambiente y promuevan iniciativas productivas para las mujeres.
- Schulte, Silke (2003) Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo. Unidad de Proyectos y Programación de Inversiones. Serie Manuales N° 25, CEPAL, Santiago de Chile.
- SENPLADES (2004) Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Vásquez, Rocío (2002) Políticas de empleo en el sector turismo. En: Memorias de Seminario Internacional Políticas de empleo y género, Quito 12 y 13 de marzo de 2002, Consejo Nacional de las Mujeres, Comisión Interministerial de Empleo.
- Zabalaga, Carmen (2004) Los desafíos de las mujeres en la planificación municipal. Sistematización. Instituto de Formación Femenina Integral. ACDI. Cochabamba, Bolivia.







NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

## Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) de 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L.2250-P), Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L.2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo (LC/L.2323-P), Alma Espino, N° de venta: S.05.II.G.70, mayo del 2005. [www](#)
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. (LC/L.2324-P), Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco, N° de venta: S.05.II.G.71, julio del 2005. [www](#)
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil (LC/L.2322-P), Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira, N° de venta: P.05.II.G.67, julio del 2005. [www](#)
67. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de México (LC/L.2339-P), Instituto Nacional de las Mujeres, N° de venta: S.05.II.G.83, julio del 2005. [www](#)
68. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Nicaragua, (LC/L.2353-P), Isolda Espinosa G., N° de venta: S.05.II.G.92, julio del 2005. [www](#)
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación (LC/L.2346-P), Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro, N° de venta: S.05.II.G.85, julio del 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

**www** Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....