

*Meeting on the Trade and Development Implications of
Tourism Services for Developing Countries:
UNCTAD XII pre-event*

Geneva, 19-20 November 2007

**ECUADOR:
INFORME DEFINITIVO DE LA ELABORACIÓN DE LOS
ESTUDIOS PARA LA CONSULTORÍA DE REGULATORY
REFORM AND SERVICES TRADE LIBERALIZATION IN
THE ANDEAN COMMUNITY¹**

By:

UNCTAD

The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the view of the United Nations.

¹ This is an extract on Tourism from the original document "Ecuador: Informe definitivo de la elaboración de los estudios para la consultoría de Regulatory Reform and Services Trade Liberalizaion in The Andean Community".

Introducción

En este trabajo se desarrolla un análisis integral dirigido al establecimiento de bases técnicas para la evaluación de la liberalización de los mercados de servicios en el Ecuador para los sectores:

- i) profesionales (jurídicos, contabilidad, auditoría),
- ii) ingeniería y consultoría,
- iii) distribución,
- iv) turísticos, y
- v) servicios de apoyo al comercio exterior (mensajería)

Para el efecto se propone una estructura analítica a partir de cuatro secciones. La primera detalla el contexto general en el que se desarrolla el análisis técnico posterior de los servicios en el Ecuador definiendo el espacio temporal y los condicionamientos económicos y políticos sobre la base de: a) la identificación de cambios normativos que afectan la provisión de servicios, b) procesos de privatización, c) política cambiaria, d) política de competencia, e) liberalización del mercado laboral y evolución de políticas migratorias relativas al acceso de trabajadores extranjeros al mercado laboral doméstico, f) políticas gubernamentales y un detalle complementario *) empleo y remuneraciones.

La segunda sección se enfoca al análisis cuantitativo (ex post) de los posibles efectos producidos en la prestación local y en los flujos internacionales de servicios como resultado de cambios en la legislación en términos de una apertura / restricción de los mercados. La tercera, en cambio, se orienta a la determinación de elementos cuantitativos fundamentados en análisis de competitividad / eficiencia de los prestadores locales de servicios para, en un contexto de ventajas comparativas y competitivas, evaluar (ex ante) en un marco tipo “open frame” los posibles efectos de una liberalización comercial internacional. Una cuarta sección explora desde una perspectiva macroeconómica los posibles impactos derivados de las experiencias de liberalización de los servicios en el Ecuador en los últimos años bajo tres enfoques: un análisis de dependencia del comercio de servicios respecto a las exportaciones e importaciones totales y a los flujos totales con el resto del mundo; un análisis comparativo a nivel andino de productividad laboral; y un análisis de correlación entre la evolución de la producción de servicios e indicadores sociales importantes. La quinta sección se ocupa de detallar algunos aspectos metodológicos relevantes en lo que concierne al tratamiento de la información de base y, fundamentalmente, a lo relativo a las estadísticas de la inversión extranjera directa, presentándose también un desglose en detalle sobre los sectores receptores y los países de origen de estos recursos.

Los resultados se sintetizarán en una sexta y última sección en la que se detallarán también las conclusiones del presente trabajo.

Servicios Turísticos

De acuerdo a la clasificación de servicios de la OMC (W120), los servicios de turismo se dividen a partir de la siguiente composición:

9. SERVICIOS DE TURISMO Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS VIAJES
- A. Hoteles y restaurantes (incluidos los servicios de suministro de comidas desde el exterior por contrato) 641-643
 - B. Servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo 7471
 - C. Servicios de guías de turismo 7472
 - D. Otros

Los valores para las series analizadas son:

Cuadro No. 18

	PIB corriente	PIB turismo por clasificación OMC				TOTAL	INDICE DE VOLUMEN	INDICE DE PRECIOS	Comercio exterior	
		A. Hoteles y restaurantes (incluidos los servicios de suministro de comidas desde el exterior por contrato)	B. Servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo	C. Servicios de guías de turismo	D. Otros.				Importaciones (consumo turismo emisor)	Exportaciones (consumo turismo receptor)
		miles de USD					miles de USD			
1994	18.572.835	688.112	32.361	61.103	93.781	875.357	101	107	492.379	396.799
1995	20.195.548	753.898	32.590	52.699	109.672	948.860	95	103	528.646	471.026
1996	21.267.868	737.802	30.035	48.397	110.819	927.052	109	107	527.234	427.705
1997	23.635.560	872.386	33.201	54.584	114.335	1.074.507	112	96	580.195	487.316
1998	23.255.136	907.321	44.451	86.153	118.975	1.156.900	105	77	590.304	497.513
1999	16.674.495	749.785	28.646	69.405	83.352	931.188	81	93	573.077	483.812
2000	15.933.666	561.831	19.882	53.163	69.347	704.223	114	126	468.541	414.164
2001	21.024.085	808.273	27.607	78.300	92.003	1.006.183	100	112	682.006	664.279
2002	24.310.944	900.522	38.288	67.317	122.384	1.128.510	101	109	606.470	524.012
2003	27.200.959	996.338	42.835	71.959	136.954	1.248.087	106	104	641.340	553.781
2004	30.281.504	1.098.423	47.622	77.212	152.290	1.375.547	103	102	678.509	585.513
2005	32.034.279	1.156.335	50.133	81.283	160.319	1.448.069			699.658	603.568
Fuentes:	Banco Central del Ecuador	Ministerio del Turismo del Ecuador, Cuentas Satélite del Turismo 1993-2001, 2002-2005 estimación							Ministerio del Turismo del Ecuador, Cuentas Satélite del Turismo	

Debe anotarse que la información se obtuvo a partir de las Cuentas Satélite del Turismo 1993-2001 elaboradas por el Ministerio de Turismo del Ecuador pero fue reconfigurada a la clasificación W120 sobre la base de la clasificación utilizada en esta fuente estadística abierta de la siguiente manera:

Cuadro No. 19

CSTE	Industrias
	<i>Industrias características del turismo</i>
01	Hoteles y similares
02	Segundas residencias en propiedad (imputado)
03	Restaurantes y similares
04	Servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril
05	Servicios de transporte de pasajeros por carretera
06	Servicios de transporte de pasajeros por agua
07	Servicios de transporte aéreo de pasajeros
08	Servicios anexos al transporte
09	Alquiler de bienes de equipo de transporte
10	Agencias de viaje y similares
11	Servicios culturales
12	Servicios de actividades deportivas y otras actividades de recreo
	<i>Industrias conexas</i>
13	Servicios financieros y de seguros
14	Otros servicios de alquiler de bienes
15	Otros servicios turísticos
16	Servicios de transporte conexos al turismo
17	Otros servicios conexos al turismo
18	Servicios de comercio al por menor
	<i>Industrias no específicas del turismo</i>
19	Productos no específicos del turismo

Los resultados obtenidos a partir de la metodología propuesta se presentan a continuación.

Como se aprecia, solo el índice de precios y el turismo receptor y emisor presentan valores superiores al límite máximo para una desviación estándar sin que esto suceda para 1,5. Esto se explica por el hecho de que tanto el turismo receptor como el emisor corresponden a los flujos desde y hacia el exterior cuya valoración siempre estuvo definida en divisas lo que generó una inevitable distorsión frente a la valoración del turismo interno en el período previo a la dolarización. Esto se refleja confirmándolo en el índice de precios. Pero al no replicarse para la segunda prueba se considera solo como un problema de cuantificación estadística y no de ruptura estructural que indique un cambio en la prestación de estos servicios.

En lo que corresponde a la legislación ecuatoriana en esta materia existe desde 2000 un solo cuerpo legal de carácter específico:

- Ley de Turismo (Ley No. 97. RO/ Sup 733 de 27 de Diciembre del 2002.)

Cuya incidencia en el suministro en términos de constituir apertura o restricción de los mercados locales tanto para nacionales como para prestadores extranjeros, se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 21¹

Año	Ley / normativa	Tipo de Restricción	Modo	Cambio*
1997	Ley de Turismo (Ley No. 97. RO/ Sup 733 de 27 de Diciembre del 2002.)	Regulación	1-3	0
* Se registra 1 si la ley introduce un cambio normativo efectivo respecto al instrumento legal vigente hasta su promulgación, caso contrario se registra 0.				

La cual no puede definirse bajo ninguna apreciación en términos de una orientación aperturista o restrictiva hacia la prestación de todos los tipos de servicios sujetos a esta clasificación en el mercado local, sino que constituye un marco de regulación de las actividades que en el pasado no se circunscribían a un fundamento legal desde la perspectiva de consolidación bajo el concepto de turismo. Esto, en la medida de que el turismo abarca una variedad de servicios integrados y combinados entre sí que, a su vez, han dependido de marcos regulatorios y prácticas específicas y de manera independiente entre sí.

Esta particularidad de que el concepto de turismo abarque distintas prestaciones remite a que la especificación exacta del marco legal en el que se sustentan, casi cubra toda la legislación nacional. Es así que el transporte aéreo de pasajeros está regulado por la Dirección de Aviación Civil con toda su legislación pertinente. Asimismo, el transporte de pasajeros por tierra tiene su propia normativa mientras que las actividades turísticas en Galápagos fundamentadas en la operación naviera están sujetas a las disposiciones de la Marina Mercante y del Parque Nacional Galápagos. Esto se replica igual para hoteles, restaurantes, agencias de viajes, etc., inclusive bajo

¹ La incidencia de estos cuerpos legales se analizan en términos de la temporalidad en su promulgación, el tipo de restricciones que introducen (acceso a mercados, propiedad y regulación), el modo de suministro al que afectan (cuando inciden en la prestación por parte de extranjeros) y, fundamentalmente, si representan o no un cambio efectivo en términos de los elementos anteriores a la prestación de los servicios. Cuando su promulgación no corresponde al período del análisis estadístico (1994-2005) se considera que no aplica, mientras que la introducción de un nuevo cuerpo legal en reemplazo de uno anterior vigente que no aporta con cambios, se valora con 0, mientras que la introducción de un nuevo cuerpo legal que si establece cambios normativos o incorpora nuevos elementos de incidencia en la prestación del servicio analizado, se valora con 1.

normativa local específica por municipio que incluye elementos tributarios, de licencias y patentes, etc.

Características y evolución de los servicios de turismo

Estas características llevan a reforzar el planteamiento de que no es posible determinar ni una apertura ni restricción del mercado local que pueda haberse definido con claridad en el período de análisis, pero en términos generales es posible aseverar que en la práctica la legislación vigente es todavía altamente restrictiva² desde los inicios del turismo como actividad económica explotada como tal a mediados de los sesenta. De manera independiente por tipo de actividad pueden también identificarse distintos grados de apertura o restricción. Un ejemplo es el caso de los hoteles que, desde fines de los ochenta, se instalaron fundamentalmente cadenas internacionales que han venido a competir con los tradicionales Hotel Colón (c. 1960) y Hotel Quito (1960) en el rango de las 5 estrellas.

El espacio de las agencias de viajes también ha cambiado de manera importante en las últimas dos décadas principalmente por el crecimiento del turismo receptor generado a partir de Galápagos y de un turismo emisor impulsado por el “boom” petrolero de los setenta. De la primera agencia de viajes formal “Metropolitan Touring” establecida en la década de los cincuenta, a la fecha se cuentan por miles a lo largo de todo el país.

El caso de Galápagos es interesante analizarlo en la medida de que no constituía ningún atractivo hasta que a mediados de los sesenta empezaba a configurarse una demanda incipiente. Estos primeros turistas, fundamentalmente ex militares estadounidenses que habían servido durante la Segunda Guerra Mundial en la base que ese país tenía en las Islas, se desplazaban al Archipiélago en excursiones de remembranza. Para el efecto conseguían ser transportados en buques de la Armada del Ecuador que hacían sus travesías logísticas habituales o vuelos de la Fuerza Aérea Ecuatoriana a su base en la isla de Baltra. Con ello aparecieron los primeros servicios de alojamiento en Puerto Ayora, isla Santa Cruz, Puerto Baquerizo, isla San Cristóbal y en la isla Floreana.

En 1969, la aerolínea de transporte doméstico de pasajeros TAME de propiedad de la Fuerza Aérea Ecuatoriana inició con los vuelos comerciales a las Islas. Para ese entonces operaba con una frecuencia semanal al aeropuerto de Baltra con equipo DC-6 (capacidad 65 pasajeros). Esta operación se complementó con el desarrollo de paquetes turísticos que Metropolitan Touring empezó a ofrecer en los Estados Unidos.

El interés turístico creció principalmente por la difusión internacional de las características medioambientales, de fauna y flora de las Islas y para los setenta ya se operaba con tres vuelos semanales que terminaron en uno diario con equipo más moderno y para mayor capacidad. Esto provocó el desarrollo de un tipo de oferta turística ahora ampliamente extendida en Galápagos y que consiste en la utilización de barcos de pasajeros como hotel y transporte de los turistas mientras permanecen en el Archipiélago, teniendo en cuenta que los puntos de interés están dispersos en 14 islas y distancias que pueden ir desde 5 millas náuticas entre uno y otro, hasta 150.

² Las restricciones indicadas respecto a los servicios turísticos afectan por igual a prestadores nacionales como extranjeros por lo que no pueden establecerse como exclusivamente restrictivas al comercio internacional.

La característica esencial de este tipo de prestación es que ha sido desarrollada exclusivamente por operadores nacionales para lo cual, a través de los distintos cuerpos legales, fundamentalmente los referidos a la propiedad y operación de naves, si ha resultado restrictivo a la participación extranjera que más bien se ha orientado a la explotación a baja escala de nichos como guía de turistas, hoteles pequeños y pensiones, servicios complementarios y de abastecimiento de los buques, etc.

Cabe anotarse que las Islas Galápagos, principal atractivo turístico para el turismo receptor, también están sujetas a un sinnúmero de regulaciones medioambientales definidas alrededor de la participación de una entidad denominada INGALA (Instituto Nacional Galápagos) dependiente directamente del gobierno central. Estas regulaciones son esencialmente restrictivas hacia la actividad turística en el afán de precautelar las condiciones naturales del Archipiélago.

Lo que se refiere al transporte aéreo de pasajeros, y no solo ligado con la operación de Galápagos, también existen fuertes restricciones ya que aerolíneas extranjeras no pueden participar en el servicio doméstico, mientras que las nacionales enfrentan altos costos de ingreso y fuertes barreras establecidas inclusive desde la propia Dirección de Aviación Civil, entidad bajo la jurisdicción de la Fuerza Aérea Ecuatoriana también propietaria de la aerolínea TAME.

Esta situación ha determinado que a lo largo de los años esta empresa haya disfrutado de largos períodos como monopolio. Solo en los setenta y ochenta enfrentó una competencia moderada impuesta por las desaparecidas SAETA y SAN, aerolíneas que con el tiempo terminaron con un solo propietario antes de su quiebra definitiva. Solo recién han aparecido dos competidores en la escala de operación de TAME: AEROGAL e ICARO,³ teniendo en cuenta que una empresa más pequeña AUSTROAÉREO quebró en 2004.

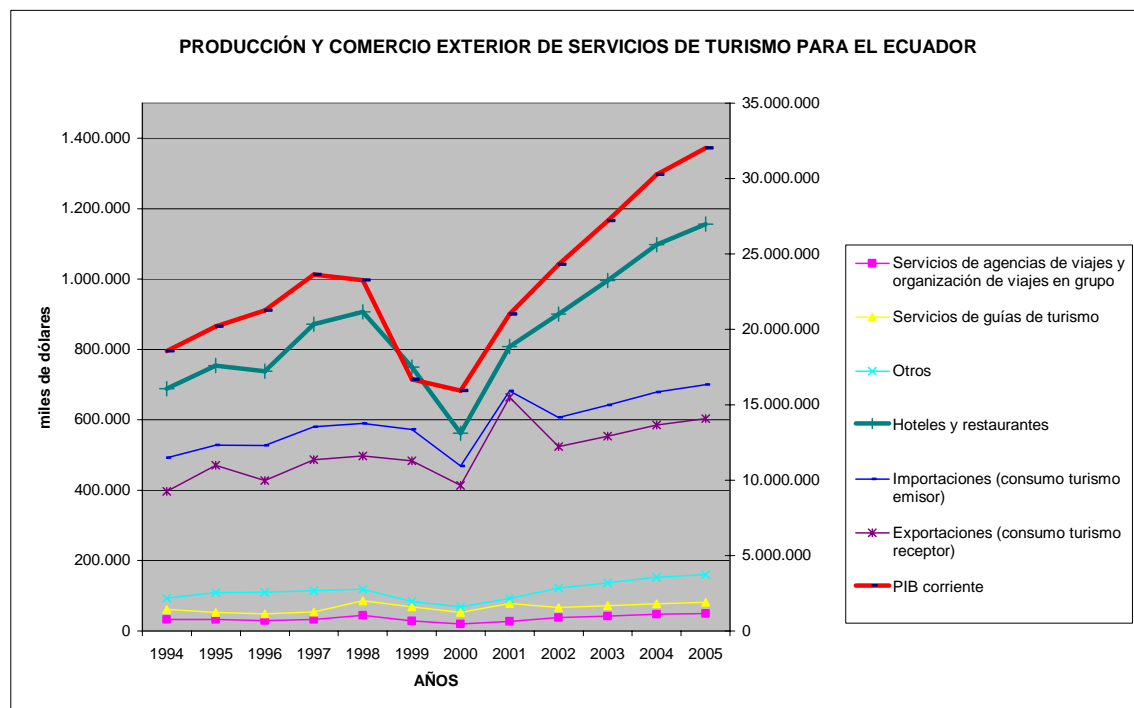
En lo que se refiere a otros destinos turísticos, la Región Amazónica está ganando importancia en el espacio del turismo de aventura. Esto ha incidido en el apareamiento de todos los servicios que corresponden a la actividad denotando en cambio niveles de restricción moderados en operaciones de pequeña escala. Esta particularidad también empieza a replicarse en entornos urbanos como son los de Quito, Guayaquil y Cuenca.

En lo que respecta al turismo interno también se ha dado una proliferación de la actividad principalmente en los balnearios de la Costa ecuatoriana, aunque los niveles de operación y sus características difieren sustancialmente de las del turismo receptor, si han determinado el ingreso de capitales extranjeros principalmente en el área de la hotelería (Hotel Oro Verde Manta, Hilton Colón Salinas, etc.).

En lo que respecta a la evolución general de los servicios turísticos en el Ecuador se aprecia lo siguiente:

³ Estas dos empresas son de larga data pero su operación estuvo orientada al taxi aéreo y a la realización de vuelos en aparatos de menos de 16 pasajeros hasta fechas recientes.

Cuadro No. 22



Las prestaciones de servicios turísticos en su desglose presentan un patrón similar al de la evolución del PIB, esto en virtud de que el turismo interno depende de las propias condiciones económicas del país. Son las evoluciones del turismo receptor y emisor las que al presentar un patrón también similar al del PIB, al menos hasta 2001, las que requieren de especial atención. Los impactos económicos definitivamente pueden incidir en el turismo emisor (importación) en virtud de que la capacidad de hacer turismo en el exterior por parte de nacionales puede mermarse en función de las condiciones económicas internas, pero el turismo receptor (exportaciones) no está sujeto a estos condicionamientos, como aparentemente reflejan las cifras del Ministerio de Turismo del Ecuador. Otro aspecto a tenerse en cuenta es que a principios de los noventa como ya pasados los años 1999-2001 de crisis y recuperación, la evolución de estas dos variables ocurre en trayectorias atenuadas respecto a la del PIB, lo que sugiere cierta estabilidad frente al desempeño general de la economía.

En definitiva, fuera de la duda generada por el turismo receptor, el turismo en el Ecuador responde a una tendencia creciente de largo plazo debida más que a situaciones coyunturales locales, al hecho de una expansión generalizada a nivel internacional de esta actividad y a la progresiva ampliación de la capacidad instalada nacional tanto para el turismo interno como para el receptor.

Personal empleado y remuneraciones

Las cifras correspondientes al personal empleado y remuneraciones en los servicios de turismo en el Ecuador se detallan a continuación.

Cuadro No. 23 (a)

PERSONAL OCUPADO POR SECTOR DE SERVICIOS (formales)			
	SERVICIOS DE TURISMO Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS VIAJES		
	HOTELES Y RESTAURANTES	SERVICIOS DE AGENCIAS DE VIAJES Y ORGANIZACIÓN DE VIAJES EN GRUPO	SERVICIOS DE GUÍAS DE TURISMO
1994	30183	16136	10757
1995	32353	17164	11442
1996	32427	17679	11786
1997	39488	19644	13096
1998	42700	20233	13488
1999	40575	20738	13825
2000	44940	21256	14170
2001	48855	21787	14524
2002	56893	22331	14887
2003	65614	22889	15259
2004	73694	23548	15698
2005	78012	24928	16618
	Encuestas INEC		

Cuadro No. 23 (b)

SALARIOS ANUALES PROMEDIO (USD)			
	SERVICIOS DE TURISMO Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS VIAJES		
	HOTELES Y RESTAURANTES	SERVICIOS DE AGENCIAS DE VIAJES Y ORGANIZACIÓN DE VIAJES EN GRUPO	SERVICIOS DE GUÍAS DE TURISMO
1994	4,249	3,224	4,670
1995	4,514	3,425	4,962
1996	4,741	3,598	5,212
1997	4,463	3,387	4,907
1998	4,684	3,555	5,149
1999	3,451	2,619	3,794
2000	3,478	2,639	3,823
2001	4,926	3,738	5,415
2002	5,710	4,333	6,277
2003	5,874	4,457	6,457
2004	6,129	4,651	6,737
2005	6,273	4,760	6,895
Se estiman a partir del dato individual de HOTELES; CAMP. Y OTROS TIPOS DE HOSPED. TEMPORAL (2003)			