



El Periplo Sustentable

Universidad Autónoma del

Estado de México

<http://rperiplo.uaemex.mx/>

ISSN: 1870-9036

Publicación Semestral

Número: 42

Enero / Junio 2022

Artículo

Título

El rol del Estado, la gobernanza y el desarrollo regional del turismo en Chile

Autor:

Guillermo Sebastián Pacheco Habert

Fecha Recepción:

20/07/2020

Fecha Reenvío:

24/03/2021

Fecha Aceptación:

11/06/2021

Páginas:

534 - 554

El rol del Estado, la gobernanza y el desarrollo regional del turismo en Chile

The role of the State, governance and regional development of tourism in Chile

Resumen

El objetivo de este ensayo es “analizar el rol del Estado sobre la gobernanza en el desarrollo regional del turismo en Chile”. Esta investigación relaciona los aportes teóricos de la gobernanza con casos aplicados al desarrollo regional y el turismo en las regiones de la Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén en Chile, mediante un conocimiento situado a partir de mi experiencia de investigación (de 11 años). Los principales resultados de esta investigación son el análisis y descripción de los procesos asociados a la gobernanza y asociatividad del turismo en regiones, y sobre cómo estos procesos se relacionan con la nueva gestión pública y con la nueva gobernanza pública. Se concluye que el desarrollo regional del turismo fomentado por el Estado no está siendo encaminado por procesos de gobernanza colaborativa, sino, principalmente por procesos de gestión de asociaciones público-privadas con características transaccionales.

Palabras clave:

Gobernanza, Desarrollo Regional, Turismo.

Abstract

This research aims analyze the role of the State about governance in the regional development of tourism in Chile, through a relation between a theoretic analysis and a knowledge situated of my research experience in eleven years, in the regions of Araucanía, Los Ríos, Los Lagos and Aysén – Chile. The main results are the analysis and description about governance process and associativity of tourism in regions of Chile, and about ¿How these processes are linked with New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG)?

Keywords:

Governance, Regional Development, Tourism.

Del
AUTOR

**Guillermo Sebastián
Pacheco Habert**

Dr. (c) de Ciencias Sociales en Estudios
Territoriales de la Universidad de Los
Lagos. Investigador CEAM , Académico
Instituto de Turismo de la Universidad
Austral de Chile.

guillermopachecohabert@gmail.com

Introducción

El objetivo de este ensayo es “analizar el rol del Estado sobre la gobernanza en el desarrollo regional del turismo en Chile”, tema que se ha vuelto trascendental luego de que el turismo haya aumentado su importancia en el desarrollo económico del país, debido, por una parte, por un aumento considerable en la demanda del turismo nacional e internacional.

Se busca profundizar en el rol redistributivo del Estado, en las políticas públicas relacionadas con el turismo, y responder a una pregunta general de investigación sobre: ¿Cómo se ha abordado por parte del Estado la gestión territorial del turismo y la gobernanza como estrategia de desarrollo regional? Comprendiendo a la gestión territorial como un proceso de acción que es realizado en conjunto entre los actores para resolver problemáticas sociales. Cuando esta gestión es aplicada al territorio y al turismo, la asociatividad de los actores cobra una relevancia estratégica para lograr que los acuerdos logrados en los procesos de gobernanza puedan realmente materializarse en acciones concretas (Oyarzun *et al.*, 2016; Pacheco *et al.*, 2015).

Esta investigación busca encarar el tan necesario rol redistributivo del Estado en las políticas públicas relacionadas con el turismo y el desarrollo regional, a través del estudio de la gobernanza como proceso en el que idealmente una diversidad de actores locales puede ser parte de la toma de decisiones sobre las planificaciones y políticas públicas para el desenvolvimiento y bienestar humano en los territorios subnacionales.

El turismo pareciera ser una actividad netamente de mercado y capitalista, aunque actualmente también es impulsada por instituciones de protección social, tanto para la superación de la pobreza, como también para el desarrollo rural y de las comunidades indígenas, esto se debe a las oportunidades socioeconómicas que brinda el turismo para comunidades que recién comienzan a invertir en un emprendimiento o microempresa. Asimismo, el turismo, con una variedad creciente de nichos de mercado, y con aumentos constantes de las llegadas de turistas al país, guarda una estrecha relación con políticas de desarrollo social y comunitario, dado que, este sector económico se compone principalmente por empresas de menor



tamaño (un 97% son micro y pequeñas empresas),¹ y, además, no cuenta con grandes barreras de entrada, por lo que es una alternativa interesante para sujetos con escaso capital económico. Esto hace pensar acerca del rol del Estado respecto al fomento del turismo, y al parecer, no son tan solo la innovación o el fomento productivo los factores más relevantes. Si el turismo se ha materializado en políticas públicas ¿A quiénes ha favorecido? ¿El Estado de Chile tiene un rol redistributivo en el desarrollo del turismo?

Metodología

Se trata de una investigación teórica-empírica, desde la perspectiva teórica se sustenta en literatura crítica relacionada a la forma en cómo el rol del Estado ha ido desarrollando la administración pública, la gestión pública y los mismos procesos de gobernanza a nivel mundial, con un claro liderazgo en estas temáticas por parte de los países del hemisferio norte. De esta forma se logra intentar contextualizar sobre cómo en Chile el Estado logra cumplir su rol dentro de las políticas públicas, tanto económicas como sociales atribuidas al turismo.

Se analiza la gobernanza del turismo desde la perspectiva del rol del Estado a través de un análisis teórico para contrastarlo con lo empírico, por eso ha sido construido mediante un conocimiento situado resultante de la experiencia de investigación en turismo que he acumulado desde el año 2009 al 2019, recorriendo mayormente las regiones de la Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén en Chile. Participando en un total de 11 proyectos relevantes de intervención territorial en turismo, financiados por CORFO,² Gobiernos Regionales y SERNATUR,³ de los cuales he coordinado 6 proyectos desde 2012 hasta 2018, he realizado investigaciones, tanto a nivel regional como nacional, en el que he tenido la oportunidad de conocer desde adentro y desde afuera, las lógicas sobre cómo se piensan e implementan las políticas públicas del turismo en las regiones de Chile. Principalmente con la temática de la asociatividad, la gestión de destinos turísticos y la gobernanza en relación con el

1 Subsecretaría de Turismo (2013). Según el Informe Nacional de Evolución Turística 2008-2013, la distribución por tamaño nos entrega que en el país hay 400 grandes empresas de turismo, 964 medianas, 7.574 pequeñas y 34.659 micro empresas.

2 Corporación de Fomento Productivo (CORFO).

3 Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) de Chile.



desarrollo regional. Las principales investigaciones que sustentan la base empírica de este artículo han sido ejecutadas en el contexto de mi participación en distintos proyectos, en comunas como Valdivia, Panguipulli, Los Lagos, Futrono, Cochamó, Futaleufú, Palena, Hornopirén, Villarrica, Pucón, Curarrehue, Padre Las Casas, Melipeuco, Cunco, Lonquimay, Lolol, Paredones, Marchigüe y Pumanque, más la participación en proyectos sobre investigaciones y planificaciones a escalas regionales tanto en las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Se citan algunas publicaciones en las que se pueden constatar estas experiencias (Pacheco Habert *et al.*, 2011; 2012; 2013, 2015; 2016; Oyarzun *et al.*, 2016; Szmulewicz *et al.*, 2010).

En todos los territorios en los que se ejecutaron estas investigaciones se realizaron reuniones y entrevistas estructuradas con las direcciones regionales de SERNATUR, con los encargados municipales de turismo y en algunos municipios con sus alcaldes. Se entrevistaron a líderes de organizaciones de base del turismo en cada una de las comunas intervenidas, como también pude registrar un total de 180 entrevistas estructuradas realizadas a representantes y dueños de iniciativas privadas de turismo, tales como emprendimientos, microempresas y empresas mediante visitas personalizadas que realicé. Participé de varias reuniones de las organizaciones de base como invitado.

Se suman las reuniones con las instituciones de fomento productivo relevantes, tales como CORFO, SERCOTEC,⁴ Gobiernos Regionales e INDAP.⁵ Como también con CONAF que administra las reservas y parques nacionales del país. En todos estos proyectos mencionados, se han realizado talleres sobre la temática de la gestión asociativa del turismo, y es recurrente dialogar sobre modelos de gestión de destinos y también sobre gobernanza. He organizado, coordinado y participado como expositor en varios seminarios y talleres sobre esta temática, y vengo publicando estudios de caso en el sur de Chile sobre esta materia desde 2011, tanto en revistas científicas como en participación en congresos. Toda esta información que he logrado recopilar me ha sido útil para analizar la gobernanza del turismo en Chile y sus implicancias en el desarrollo regional.

4 Servicio de Cooperación Técnica.

5 Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP).



De la Nueva Gestión Pública (NPM⁶) a la Nueva Gobernanza Pública (NPG⁷)

Comúnmente la gobernanza es vinculada a la Nueva Gestión Pública (NPM), sin embargo, estos dos términos no son sinónimos (Klijn y Koppenjan, 2015). Aunque la NPM no es un proceso reciente en los países del mundo, en Chile ésta comienza a implementarse en la primera década del año 2000, y en algunos casos esta aún se está instalando. Otorgarle una visión de gestión empresarial a la administración pública fue un gran desafío empujado por la implementación del modelo neoliberal en los Estados-Naciones, posteriormente a la década del 70. Así, el Estado fue pareciéndose cada vez más a los modelos administrativos “eficientes” de la gestión empresarial (Rhodes, 2015).

Podemos comprender la evolución histórica de las formas de administración del Estado mediante tres categorías, la primera corresponde a la Administración Pública, con una tradición estatista y burocrática, con claro énfasis en la dominación de las reglas de la ley, en la misma ciencia política y políticas públicas, la que es prevaleciente en los Estados Naciones hasta las década de 1980 cuando comienza a implementarse la NPM de forma paulatina integrando la competencia en los valores de las agencias gubernamentales y el sector privado, luego en el año 2000 en adelante tomó mayor posicionamiento integrando una función gerencialista a la administración pública, corporativizando al Estado y enfrentando a la administración propiamente tal con la gestión, la NPM fue un embrión para el posterior desarrollo de la Nueva Gobernanza Pública (NPG⁸), la que se sustenta de la teoría de redes con soporte institucional, y en los procesos deliberativos como mecanismos iniciales para gestar posibles negociaciones y acuerdos entre los actores (Osborne, 2010; Cejudo, 2011; Rhodes, 2015).

De acuerdo con Cejudo (2011), toda esta visión competitiva y de mercado que comenzó a permear en la manera de administrar y gestionar el Estado, es efecto de la implementación de políticas neoliberales, tanto en Estados Unidos con Reagan y en Inglaterra con Thatcher. De esto podemos desprender, que tal como planteó Reagan, el Estado era un problema y no una solución, mientras Thatcher nombraba a gerentes de empresas privadas como encargados de hacer al Estado más eficiente (Cejudo, 2011; Rhodes, 2015).

6 *New Public Management.*

7 *New Public Governance.*

8 *New Public Governance*, traducido al español es Nueva Gobernanza Pública.



Hace 50 años las políticas públicas la hacían los empleados públicos, y actualmente el papel de los intereses privados en el ámbito es mucho mayor, la misma “gobernanza colaborativa”, que es compatible con la NGP, guarda una serie de interfaces entre instituciones público-privadas con fuertes grados de discreción, y son estas las que actualmente se encuentran impulsando políticas públicas con un fuerte escalamiento de los intereses del sector privado (Donahue y Zechhauser, 2011, Carter *et al.*, 2019; Howlett *et al.*, 2017).

Según Osborne (2010), antes con la AP se pensaba un Estado unitario, con énfasis en la creación de políticas y su implementación, en el caso de la NPM, se trata de un Estado regulatorio con énfasis en la gestión de recursos organizaciones y gestión, mientras que la NPG apunta hacia un Estado pluralista, que contempla la negociación de valores, significados y relaciones. En las diferentes realidades sociopolíticas de distintos Estados y territorios, estas categorías pueden darse simultáneamente, y no necesariamente son categorías estáticas, sin embargo, explican en parte la tendencia sobre los roles del Estado en el mundo, como también en Latinoamérica.

Para el caso del turismo en Chile, la NPM comienza incipientemente posterior al año 2000, siendo más concreta y madura en 2010 mediante la creación de la Ley 20.423, publicada el 12 de febrero de 2010 sobre el Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, con la incorporación de una figura coordinadora de alta dirección pública, como lo fue la creación de la Subsecretaría de Turismo, cuyo rol gerencial se ubica en la parte de arriba de la orgánica general, en la que previamente SERNATUR ocupaba el rol más relevante bajo el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. Pese al clamor de muchos actores relacionados con el turismo, de contar con un Ministerio de Turismo, la mirada de la NPM en el país mantuvo el foco en la creación de una subsecretaría dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo encargada de coordinar a un comité de ministros. La Ley 20.423 le otorgaba un marco normativo a una nueva gestión, con foco en seis principales temas, i) la política de nacional de turismo y la coordinación del sector, ii) una nueva institucionalidad (creación de la Subsecretaría de Turismo), iii) las Zonas de Interés Turístico (ZOIT), iv) el desarrollo turístico en Áreas Silvestres Protegidas, v) la promoción turística del país, y vi) el sistema de clasificación, calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos.



Estos cambios aún son resonantes a nivel nacional, ya que la Subsecretaría de Turismo, junto a su Comité de ministros, tiene la facultad de orientar el desarrollo turístico del país, sin embargo, estos cambios en la alta dirección pública no necesariamente han repercutido en transformaciones tangibles a nivel regional respecto a la materia. En las regiones, sigue siendo la institución relevante el SERNATUR, y aunque este sea dependiente de la Subsecretaría, aún no presenta mayores cambios ni en su gestión como tampoco en su presupuesto, y menos aún en una mejor dotación de su planta de profesionales. Esto hace que, desde la perspectiva regional, el proceso de la NPM no tenga una mayor repercusión en el desarrollo regional, es más, es visto por los actores locales públicos y privados como otra variable burocrática más a enfrentar para la coordinación e implementación de las políticas públicas asociadas al turismo.

En el proceso en el que se ha venido implementando la NPM en los últimos 10 años, en paralelo también se ha venido desarrollando la NPG, aunque esta última no ha sido más que algunos intentos con una clara visión de la gobernanza sobre los fundamentos de las alianzas público-privadas y a una dirección *top down*.⁹ Tal como lo plantea Mayntz (2005), estas formas son pensamientos iniciales sobre la gobernanza posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, en la que los Estados intentaban buscar en el sector privado brazos de articulación para sus objetivos de planificación. Esta comprensión de la gobernanza del turismo es la que sigue prevaleciendo, y ante la modernización del Estado, al parecer el turismo en Chile se ha quedado estancado en la NPM, y los pasos hacia la NPG no han sido más que formas de coordinar gestiones público-privadas sin un proceso deliberativo ni pluralista. De acuerdo con Cunnil y Leyton (2016: 10), las Asociaciones Público-Privadas (APP) pueden basarse plenamente en fines transaccionales y no necesariamente colaborativos, asimismo, debido a que las políticas públicas en Latinoamérica apuntan a un Estado subsidiario más que a uno garante existe un riesgo al extrapolar resultados anglosajones a la realidad Latinoamericana. En el caso nacional, respecto a la temática del turismo, todos los intentos de gestión público-privada se concentran más en las dinámicas de lógicas transaccionales y de coordinación por parte del Estado para el gasto e inversión en políticas públicas a través de entes privados. Asimismo, otras formas más evolucionadas cercanas a la NPG intentan la fórmula de las relaciones de colaboración voluntaria entre los distintos

9 Enfoque de la gobernanza de arriba hacia abajo, es decir, influenciada mayormente por las decisiones de los actores con mayor poder que se ubican en los niveles altos de las jerarquías sociales, políticas y del Estado.



actores, y esto puede ser de vanguardia hoy en día en la teoría de la gobernanza, pero sin embargo, en Latinoamérica y en Chile, es importante tener en cuenta que la asociación del Estado con entes privados debe traducirse en sinergias que permitan ampliar los derechos sociales, y no necesariamente en una abdicación de las responsabilidades públicas, como tampoco en un negocio del sector privado (Cunnill y Leyton, 2016: 23), por cierto, una materia relevante de la gobernanza es como se construyen instituciones público-privadas que garanticen confianza, capacidades y legitimidad (Carter *et al.*, 2019; Christensen *et al.*, 2020).

Considerando los aportes teóricos de Mayntz (2005), podríamos pensar que, al menos en el caso del turismo en Chile, la gobernanza liderada desde la gestión pública se ubica en una etapa inicial en la que la NPG aún es demasiado incipiente, y responde principalmente una forma de pensarla bastante arcaica, respecto a las mismas evoluciones teóricas del concepto, y a las experiencias prácticas sobre la materia en la actualidad. Corrientes como el Gobierno Conjunto (GC) y Totalidad de Gobierno (TG) aún son innovaciones que se están intentando de instalar a nivel de las políticas públicas en Chile, como también en el turismo, sin embargo, aún sobre todo en las escalas regionales y comunales, estas formas de pensar y hacer la gobernanza resultan ser demasiado lejanas, y costosas en cuanto a recursos (dinero y tiempo). Además, en cuanto al rol del Estado y la misma gobernanza aún se sigue hablando de alianzas público-privadas con fines transaccionales, y aun no se observa la incorporación de las mismas comunidades locales como un referente válido, tanto en la teoría dominante como en las mismas visiones del Estado, esto hace aún más difícil la participación plural de actores en la formulación e implementación de políticas públicas asociadas al turismo, ya que los actores más relevantes son aquellos que son considerados como “sector privado” y no necesariamente como comunidades locales (Pacheco *et al.*, 2015).

Distintos actores del turismo¹⁰ confunden lo que respecta a la asociatividad en la gestión de destinos turísticos con lo que realmente podría corresponder a un sistema de gobernanza para el turismo. Eso hace que todo se centre en los clásicos modelos de gestión, aquellos que buscan potenciar las alianzas público-privadas con el apoyo de ciertos actores, y en la que lo más relevante es el logro de resultados. Pero la gobernanza es un concepto que tal como se explica en esta investigación,

10 Tales como académicos, funcionarios públicos y profesionales, en general actores del sector público, privado y comunidad local.



radica en algo mucho más profundo que la tan necesaria gestión turística con un gerente encargado de posicionar en el mercado a un destino, no apunta solamente a la gestión, por cierto, esto es solo un mecanismo para lograr resultados, lo relevante de una posible gobernanza para el turismo, podría ser que produjera democracia, procesos colectivos de diálogos y deliberaciones, y, finalmente, acuerdos entre los actores. Y en eso, al menos en Chile, aún falta demasiado, ya que la gobernanza como concepto teórico y experiencia práctica aún no se ha desarrollado de la forma en que cumpla con los principios de libertad y equidad inspirados en la democracia, las deliberaciones y los acuerdos.

La confusión sobre el concepto de gobernanza del turismo y la misma gestión de destinos se da hasta en la superestructura de niveles meta constitucionales, tales como los modelos de gestión de destinos promulgados por la Organización Mundial del Turismo (OMT), cuya propuesta para el mundo son modelos gerencialistas y competitivos para la planificación turística de los destinos. En estos modelos no son relevantes enfoques horizontales, inclusivos ni participativos sobre la gobernanza, sino, lo relevante es el nivel de acción de una elite empresarial para que junto al sector público logre cumplir con resultados, ser más competitivos, según Michael Porter, e irrumpir en el mercado tenazmente. Este ha sido el modelo que también ha permeado a nivel nacional, como lo son los Organismos de Gestión de Destinos (OGD) impulsados por SERNATUR, donde toda la organización se soporta en la capacidad de acción de un “gerente”, contratado, y encargado de rendir cuentas al organismo directivo. Si bien, en algunos casos este modelo ha alcanzado una incipiente representatividad con organizaciones de base, toda la capacidad de acción del capital social, es decir, todo el poder social de las organizaciones ha decrecido mediante la figura de un solo gerente que rinde cuentas.

Las experiencias sobre la gobernanza en el turismo a nivel nacional y regional, como en las experiencias estudiadas en el sur de Chile, han sido intentos liderados por el sector público, pero que luego de unos años estos programas fueron discontinuados debido al cambio de gobierno en 2010, alcanzado por los partidos de derecha, lo que finalmente acabó con la fuerte intervención e inversión pública en esta materia. El rol del Estado en estas experiencias como los conocidos



“Territorios Emprende”¹¹ fue fundamental, sin embargo, lideró tanto que cuando dejó de haber gasto público estas plataformas de gobernanza en el ámbito productivo sucumbieron, y casi en su totalidad se descontinuaron, el resto fueron declinando paulatinamente. Este modelo, se centró mayormente en las alianzas público-privadas, pero nunca realmente tuvo un importante apoyo a nivel de las organizaciones sociales y empresariales de base de los territorios (Pacheco *et al.*, 2015).

Estas supuestas experiencias de gobernanza del turismo que tuvieron su mayor apogeo en la década 2000-2010, no lograron madurar en un sistema de gobernanza con actores y agentes empoderados, por cierto, estas experiencias denominadas generalmente como mesas público-privadas no son realmente representativas de todos los actores, en la generalidad se componen por algunos líderes de organizaciones como también por empresarios reconocidos socialmente como “exitosos”, los cuales son más bien designados e impulsados desde la misma institucionalidad pública, pero no necesariamente se sustentan de procesos metodológicos sólidos desde la perspectiva de las ciencias sociales, por lo tanto, son procesos que no necesariamente responden a los valores de la democracia, ni menos buscan una cobertura sustantiva ni tampoco una representatividad real de la red social involucrada en estos procesos de desarrollo territorial del turismo.

Es común conocer mesas público-privadas en la que participan solo algunas organizaciones, en las que son escuchados algunos empresarios exitosos y expertos en la materia, pero carecen de sustento social, porque no son procesos colectivos reales sino superposiciones de intereses en donde prevalecen los poderes de los más fuertes, aquellos con mayor capital social, cultural y económico. Esta generalidad en la forma en que se logra poner en práctica la gestión de destinos, bajo algunos matices de gobernanza, en la mayoría de los casos no son realmente inclusivos, es decir, no participan ni se convocan a la totalidad de las organizaciones de base relacionadas con el turismo, considerando que muchas de estas organizaciones están interesadas en participar.

11 Los “Territorios Emprende” en las regiones de Chile fueron programas que fomentaron en distintas actividades productivas, entre ellas el turismo, la articulación entre instituciones públicas y privadas a través de mesas de coordinación, en las que se discutían las principales estrategias de desarrollo.



Debilidades del modelo gerencialista ¿Quién rinde cuentas? Y ¿Para quiénes se rinde?

El modelo gerencialista asociado mayormente a la NPM se ha venido implementando en Chile en los últimos 20 años, con un aumento en la inversión y gasto público en turismo, cada vez son más los programas e intervenciones del Estado, junto a entes privados, para fomentar el desarrollo turístico del país. Sin embargo, este modelo gerencialista que es difundido en la superestructura internacional, tanto en Chile como en otros países del mundo, ha traído consigo una serie de dificultades, algunas de estas se describen a continuación:

Externalización del rol del Estado

Gran parte de las implementaciones de políticas públicas sociales, de las intervenciones sociales en los territorios en general, están siendo llevadas a cabo por agentes privados, mediante la contratación de servicios por parte del sector público (Cunnil y Leyton, 2016). Podría pensarse que en el caso del turismo no es algo tan relevante, porque no se trata de una política pública netamente social como lo puede ser la salud, la educación, la superación de la pobreza. Pero la realidad es otra, el turismo claramente también se asocia con la superación de la pobreza, en el caso chileno diversas instituciones públicas relevantes para el desarrollo social del país también se han enfocado en el turismo como una oportunidad laboral para las comunidades locales, tal es el caso de FOSIS,¹² CONADI,¹³ INDAP y las mismas municipalidades, entre otras.

Entonces podemos darnos cuenta de que el turismo también puede ser visto como una política de desarrollo social, es una política pública para el desarrollo económico, y en los últimos años ha tomado un eje rural y territorial importante. Sin embargo, su implementación ha sido llevada a cabo principalmente por consultoras, fundaciones y en algunos casos por universidades, mientras el rol del sector público ha sido ofertar necesidades de contratación para luego externalizar procedimientos y resultados esperados a terceros. Esto ha conllevado a un desorden en la intervención aplicada al turismo desde el Estado debido a los altos niveles de discreción entre los entes públicos y privados.

12 Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS).

13 Corporación Nacional Indígena (CONADI).



Tampoco han surgido instituciones público-privadas que transparenten los procesos y generen más confianzas entre los actores para la aplicación de la política pública (Carter *et al.*, 2019; Cejudo y Michel, 2016).

En el caso de las regiones el turismo ha sido un motor de desarrollo para el micro emprendimiento, y esto se demuestra en el aumento considerable de la oferta, la formalización de microempresas y el fomento de nuevos emprendimientos colectivos, como ferias gastronómicas y costumbristas, el surgimiento de asociaciones y gremios del sector privado, el empoderamiento de las comunidades locales, juntas de vecinos y agrupaciones de base que han dado forma a una política pública del turismo que responde también a dinámicas y fenómenos socioambientales y socioculturales. Se suma a que en las regiones aún son grandes las proporciones de servicios informales de turismo que no tributan, algunos que no desean formalizarse y otros que si lo desean, sobre todo los del medio rural, tienen barreras para hacerlo, principalmente aquellas que requieren de mayor inversión como lo son las resoluciones sanitarias ante el Servicio de Salud para la puesta en marcha de servicios de alimentación y alojamiento.

Por otro lado, coexisten microempresas con algunas que son pequeñas y otras que son medianas, por lo tanto, también sabemos que en el turismo y sus mismas políticas públicas existen agentes con mayor capital económico y social que logran influenciar mayormente a las estructuras de la gestión pública. Por ejemplo, la Federación Nacional de Turismo (FEDETUR) tiene la característica de ser un gremio nacional, sin embargo, sus participantes concentran un mayor poder económico y social, y se concentran espacialmente en la Región Metropolitana, y no necesariamente, en las regiones australes ni nortinas, por lo tanto, se evidencia que su influencia e implicancia con la gestión gubernamental, tanto de la Subsecretaría de Turismo como del mismo SERNATUR, es mucho más incidente que cualquier otra organización o gremio ubicado en regiones. En ese contexto, el rol del Estado es fundamental en las políticas redistributivas que intenten potenciar la desconcentración, la descentralización, la equidad y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que se interesen por desarrollar el turismo. Por lo tanto, cuando hablamos sobre políticas públicas aplicadas al turismo, no estamos hablando solo de servicios para turistas, o mejoramientos para empresarios exitosos e inversionistas, sino de una actividad, que repercute a todo tipo de actores, en la que se invierten recursos públicos de interés público, es decir, tanto su formulación e implementación es pública, aunque sea este un sector económico de gran apertura empresarial y dominado generalmente por valores del mercado y el neoliberalismo.



Concentración de la toma de decisiones en un equipo técnico

Según Cunnil & Leyton (2016), en Latinoamérica muchos roles del Estado, sobre todo en políticas de protección social, están en manos del sector privado, de ONG's, fundaciones, consultoras, universidades y otras instituciones. A diferencia de que en países anglosajones varias de estas políticas son llevadas en gran parte por el mismo Estado, o por instituciones público-privadas sólidas (Carter *et al.*, 2019).

En el caso chileno, gran parte de las implementaciones de políticas públicas son externalizadas a terceros a través de proyectos o licitaciones, que mediante modernos sistemas de TIC¹⁴ distintas instituciones de derecho privado pueden postular una propuesta técnica, y si son adjudicados, se les traspasa una cantidad de recursos públicos para la ejecución de las acciones y cumplimiento de resultados. Esto hace que muchos funcionarios, profesionales y técnicos de instituciones privadas se encuentren realizando el trabajo de los empleados públicos, contando con mayor cercanía a los actores que son los usuarios finales de sus programas a diferencia del caso del funcionario, que se encuentra en una oficina con dificultades de estar próximo a la gente. Esto hace que la relación entre el “interventor externo” y “el funcionario público” sea sumamente dependiente una de otra, sin embargo, esto también hace que existan muchas holguras de discrecionalidad entre ambos (Pedersen y Johannsen, 2018), es decir, que los interventores mismos cuentan con ciertas facultades de poder al relacionarse directamente con los sujetos que son usuarios de los programas públicos, una especie de burócrata de nivel calle (Cejudo *et al.*, 2018), respondiendo también a sus propios intereses como instituciones, con sus enfoques particulares, lo que ha conllevado a que exista actualmente un desorden en la intervención (Cejudo y Michel, 2016). Si bien, esto ha intentado de ser resuelto en la NPM y en el proceso mismo hacia la gobernanza posterior al fuerte fomento del desarrollo público privado entre el 2000 y 2010 por parte de la Concertación¹⁵, este problema sigue aún igual de agudo, sobre todo respecto a la falta de coherencia de la intervención pública que evidencia la ausencia de una gobernanza multinivel entre las instituciones públicas comunales, regionales (sub-nacionales) y nacionales.

14 Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

15 Conglomerado de partidos de centro-izquierda de esa época en Chile.



Disminución del protagonismo y responsabilidades de la red social

El modelo gerencialista de la gestión de los destinos turísticos es parte del contexto de la NPM, debido a que lo que se busca es hacer más eficiente la gestión territorial para el desarrollo de la actividad turística, pero en función de los modelos de gestión de las empresas. En las alianzas público-privadas en las comunas y regionales del sur de Chile en la década 2000-2010, esta forma de gestión intentó también generar plataformas o directorios público-privados intentando coordinar posibles políticas públicas traducidas en programas y proyectos específicos con una lógica transaccional. En esos mismos procesos de negociación, siempre la figura ha sido, la de proponer un modelo de continuidad sustentado en una orgánica que, aunque esté encabezado por un directorio público-privado, su principal figura es el gerente, al que se le apalancan recursos para su remuneración mediante estos mismos proyectos. Estas figuras orgánicas son demasiados esporádicas porque dependen de proyectos de corto plazo (1 a 2 años de financiamiento), por lo tanto, todos estos sistemas de gestión público-privados son demasiado frágiles, vulnerables ante un cambio de gobierno y ante un cese de financiamiento, por lo tanto, lo que se experimentó en esos años se concentró en la gestión cortoplacista contextualizada en la NPM, y no necesariamente en una gobernanza colaborativa a largo plazo.

Esta dependencia a sistemas de financiamiento para la contratación de un gerente, hace que sean muy frágiles las mismas bases institucionales que soportan este modelo de gestión gerencialista del turismo, sobre todo en Chile, ya que a diferencia de otros países latinoamericanos y del mundo, no se puede cobrar impuestos municipales específicos para el turismo, como tampoco intentar reinvertir las tributaciones en los territorios en las que se generan, ya que el sistema nacional de impuestos y recaudaciones de las instituciones públicas en general son centralizados en la capital del país.

El protagonismo gerencialista ha hecho que el poder social de las organizaciones en la gestión territorial del turismo vaya durmiéndose, descansando en posibles responsables de sus intereses colectivos, esto ha llevado a que las responsabilidades en la rendición de cuentas (*accountability*)¹⁶

¹⁶ *Accountability* es comprendido como responsabilidad, cuya relación con actores tiene los siguientes rasgos: delegación, financiación, desempeño, información y cumplimiento forzoso. En la cadena de prestación de servicios acordes a las políticas públicas, podemos encontrar cuatro tipos de actores con responsabilidades: ciudadanos, políticos, organizaciones proveedoras y profesionales de primera línea (Banco Mundial 2004: 47).



se centren en el gerente. Si estuviéramos hablando de un proceso real de gobernanza colaborativa, al menos podríamos identificar responsabilidades en una red de actores sociales, y no necesariamente en uno o más empleados de un grupo social.

Esta baja responsabilidad por cada institución o actor participante se debe también a la inexistencia de mecanismos eficaces sobre la delegación de responsabilidades, ya que no está clara la forma, las reglas del juego, en las que puedan definirse y delegarse funciones diferenciadas según los distintos actores participantes. Las famosas mesas público-privadas no lograron institucionalizarse como tales, ni establecer protocolos vinculantes que permitiesen formalizar compromisos, y, por ende, cumplir con las responsabilidades.

La rendición de cuentas tanto en los proyectos como en los modelos gerencialistas del turismo, no está siendo considerada, por lo tanto, las responsabilidades no logran ser aterrizadas aún a un compromiso sólido y formal. Se hace urgente que tanto en la gestión como en la gobernanza se enfatice más en la *accountability*, si no, son políticas públicas que ocurren linealmente y que se van perdiendo sus rastros, ya que sus resultados no logran permear de sentido a los participantes de esas intervenciones como tampoco generar efectos sustantivos respecto a los objetivos que se plantean. Sin rendición de cuentas la implementación de políticas públicas del turismo se vuelve estéril, sobre todo considerando que estas bajan a través de proyectos los que no son evaluados de forma vinculante por las personas que son intervenidas por esas políticas públicas.

Debilidades de los procesos de gobernanza en turismo

De acuerdo con Christensen y Laegreid (2007), tanto el Gobierno Conjunto y la Totalidad de Gobierno, que son experiencias anglosajonas sobre la Nueva Gestión Pública (NPM) en Inglaterra y Australia respectivamente, intentan responder al problema de descoordinación que existía principalmente dentro del sector público, con la ayuda necesaria del sector privado en algunos casos. Sin embargo, su centro siempre estuvo en la gestión del sector público, y en cómo este se coordinaba entre distintas agencias con la intencionalidad de hacer más eficiente la gestión del Estado. Según este mismo contexto podríamos pensar que de acuerdo con la inestabilidad de los



sistemas de gobernanza del país mencionados anteriormente, que tal vez, estas experiencias de asociatividad público-privada del turismo en Chile, como, por ejemplo, los “Territorios Emprende”, no son más que intenciones de coordinar la gestión de las distintas instituciones gubernamentales más que intentar potenciar las redes con otros actores con el objetivo de buscar una gobernanza.

Dificultades metodológicas para la representatividad de los actores

Cuando se intenta trabajar con la gobernanza del turismo desde el Estado, siempre es nebulosa la manera en cómo se aborda metodológicamente la representatividad de los actores, en la mayoría de los casos participan solo ciertos actores, dando respuesta a alianzas estratégicas más que a reales procesos participativos e inclusivos. Esto recae por que el Estado considera en la mayoría de los casos demasiado costoso llevar adelante un proceso de política pública basado en la gobernanza con la real participación de todos los actores, porque eso requiere de grandes esfuerzos profesionales y muchas veces de compromisos que no se desean compartir con algunos actores. Esto demuestra que la gobernanza del turismo en Chile aún no es comprendida como un concepto que incita al pluralismo, por cierto, en muchos procesos de planificación son sobreestimados los empresarios exitosos y subestimados los emprendedores y emprendedoras dedicadas a rubros con menor especialización, tales como, campesinos y comerciantes de los puestos de comida en ferias gastronómicas rurales que solo son vistos como usuarios finales.

No hay reales opciones de co-producción de las políticas públicas (Osborne *et al.*, 2016). Sobre todo, si pensamos en la escala regional y nacional, ahí solo participan algunos empresarios con mayor capital social, eso aconteció en los “Territorios Emprende” y sigue aconteciendo, por ejemplo, con la planificación meso regional de la Ruta Escénica Lagos y Volcanes, impulsada por CORFO junto al Ministerio de Obras Públicas en el sur austral de Chile.

Dependencia directa a los gobiernos de turno

Todos los procesos cercanos a la gobernanza de turismo en Chile son dependientes directamente de los gobiernos de turno, tanto en el ámbito nacional, regional y nacional. Son tan dependientes estos procesos del financiamiento cortoplacista, que finalmente pueden ser potenciados o eliminados de una administración a otra, y aunque en algunos casos esas transiciones de gobierno pueden



resultar en liderazgos políticamente afines, la tendencia es que, al cambiar de un gobierno a otro, las posibilidades de que estos supuestos modelos de gobernanza prevalezcan son muy escasas. Esto ha contribuido a una frustración por parte de muchos actores locales en general sobre cualquier esfuerzo de asociatividad o de planificación y acción colaborativa, ya que no observan posibilidades reales de influir, sino, aceptan tácitamente que estos esfuerzos son más bien parte de la gestión de un gobierno de turno.

En la actualidad, frente a la inexistencia de financiamiento para los sistemas de gobernanza a nivel regional se presentan dificultades estructurales para que los actores cooperen, ya que la gobernanza colaborativa actualmente no es un instrumento de planificación para el turismo, si lo son, las alianzas público-privadas que responden a una lógica transaccional de un modelo de coordinación y gestión liderado por el sector público.

Conclusiones

El turismo en Chile como política pública se encuentra actualmente dentro de un modelo gerencialista asociado a la NPM, a una gestión entre el Estado y el sector privado mediante APP, que responden a una lógica transaccional entre un Estado subsidiario y un sector privado encargado de implementar, aquí lo más relevante es la gestión competitiva de la eficiencia para el logro de resultados. Estos resultados son más bien ideados por agencias o instituciones gubernamentales, sin necesariamente contar con procesos participativos de las comunidades intervenidas para la definición de resultados esperados, y muchos menos con posibilidades de asumir responsabilidades ni tampoco participar en la rendición de cuentas respecto a la implementación de estas políticas públicas.

Todo lo que se intenta realizar en torno a la asociatividad del turismo y a la coordinación de sus actores en materias de políticas públicas en Chile, no responden a una NPG, ya que se carece de procesos realmente participativos e inclusivos, sino más bien responden a una lógica inicial de lo que se conocía como gobernanza en Europa, respecto a la intención de los gobiernos de controlar sus planificaciones sobre el desarrollo mediante la vinculación estratégica con ciertos actores privados que sirven de brazos de gestión para los gobiernos de turno.



Al no existir experiencias de gobernanzas realmente representativas de la pluralidad de los actores regionales, estos generalmente se ven marginados, tanto en su voz como en su capacidad de incidir en las políticas públicas. Esto se debe a que el desarrollo regional está condicionado a la centralización y concentración respecto a la toma de decisiones por actores públicos y privados con poder, en una escala nacional con efectos en la escala regional, y en ese orden de importancia. Por lo tanto, el desarrollo regional del turismo desde la perspectiva del rol del Estado no está siendo encaminado por procesos de gobernanza colaborativa, sino, principalmente por procesos de gestión de APP con características transaccionales. La causa principal de esta situación es el rol subsidiario de las instituciones públicas que no ha estado enfocado en coordinar y liderar procesos colectivos y legítimos de gobernanza, ya que la implementación de políticas públicas asociadas al desarrollo regional del turismo en Chile son responsabilidades delegadas y transferidas a privados con proyección a corto plazo, donde no existen evaluaciones ni rendición de cuentas en que participen las comunidades locales beneficiarias de estas intervenciones, como tampoco los sujetos participantes de las instancias asociativas público-privadas son necesariamente representativos de la totalidad de los actores locales, esto hace que no logren madurar los procesos de gobernanza ni fortalecerse institucionalmente desde el ámbito público.

Finalmente, la gestión territorial del turismo en Chile se ha efectuado a partir de decisiones que no necesariamente están inspiradas en la gobernanza, sino más bien en las alianzas público-privadas. En este sentido, los retos del rol redistributivo del Estado en las políticas públicas relacionadas con el turismo están en lograr: una participación inclusiva y plural de los actores locales en las decisiones sobre el desarrollo regional del turismo, un fortalecimiento de la institucionalidad de las gobernanzas regionales del turismo, un liderazgo efectivo del sector público en la materia y la instalación de marcos normativos y mecanismos concretos de participación y rendición de cuentas.



Referencias

- Banco Mundial (2004). Informe sobre el desarrollo mundial, Servicios para los pobres. Washington, Banco Mundial (Capítulo III).
- Carter, B. Casady, Kent Eriksson, Raymond E. Levitt & W. Richard Scott (2019). (Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(3), 1-23.
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En G. Cejudo (comp.). *Nueva Gestión Pública* (17-47). México: Siglo XXI Editores.
- Cejudo, G., Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31.
- Cejudo, G. M. May P.J., Sætren, H., Hupe, P. Winter, S. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro. *Gest. polít. pública* [online], 27(1), 269-283, [18 julio de 2020].
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). Reformas post Nueva Gestión Pública: Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 16(2).
- Christensen, T., Yamamoto, K., Aoyagi, S. (2020). Trust in Local Government: Service Satisfaction, Culture, and Demography. *Administration & Society*, 28(4), 487-511.
- Cunill-Grau N. y Leyton C. (2016). La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 35-66.
- Donahue, J. D., Zechhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. New Jersey: Princeton University Press.
- Howlett, M., Kekez, A. y Poocharoen, O. (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, (19), 487-501.



- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. United Kingdom: Routledge.
- Ley no. 20.423, Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, Congreso Nacional de Chile.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza. En A. Cerrillo, *La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia* (83-98). Barcelona: IIG/INAP.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment. En S. P. Osborne (ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, (1-16). London and New York: Routledge.
- Radnor, Z. & Stokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, (18) 5, 639-653.
- Pacheco Habert, G., Henríquez Zúñiga, C., Sampaio, C., Oyarzun, E. (2011). Encadenamientos Socioproductivos y Ecosocioeconomía de las Organizaciones: Análisis propositivo para el Turismo de Intereses Especiales (TIE) en el territorio lacustre de la región de la Araucanía. *Gest. tur.* (16), 49-68.
- Pacheco-Habert, G., Henríquez, C., Riquelme, H. (2012). Del Recurso Humano al humano con recursos: una propuesta en el estudio de encadenamientos socioproductivos para el Turismo de Intereses Especiales en el territorio Patagonia Verde Chile. *El Periplo Sustentable* (23).
- Pacheco Habert, G., Szmulewicz Espinoza, P. (2013). Sinergias y conflictos entre desarrollo turístico y otros sectores económicos. El caso del Turismo de Intereses Especiales en la región de los Ríos. *Gestión Turística*, (20), 39-59.
- Pacheco Habert, G. S., Vera Garnica, J. y Castaing von der Hundt, J. C. (2015). La gestión de destinos en la región de Los Lagos-Patagonia chilena: ¿una disputa entre asociatividad y competitividad? *RIAT: Revista Interamericana de Medioambiente y Turismo*, 11(2), 148-162.
- Pacheco Habert, G., Henríquez Zúñiga, C. (2016). El turismo de base comunitaria y los procesos de gobernanza en la comuna de Panguipulli, sur de Chile. *Gestión Turística*, (25), 42-62.



- Pedersen, K. & Johannsen, L. (2018). New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and Rule Bending. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 648-667.
- Oyarzun, E., Pacheco, G., Nova, G. (2016). *Gestión municipal del turismo para el desarrollo territorial*. Valdivia, Chile: Editorial Universidad Austral de Chile.
- Rhodes, R. A. W. (2015). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*. 76. n/a-n/a. 10.1111/puar.12504.
- Subsecretaría de Turismo de Chile (2013). Informe Nacional de Evolución Turística 2008-2013.
- Szmulewicz, P., Gutiérrez, C. (2010). *Modelo de Desarrollo e Innovación en Productos Turísticos. Agenda de Innovación Turística. Región de Los Ríos 2010-2020*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile/CORFO. Ediciones Universidad Austral de Chile.