

Municipalidad y Turismo

Iván Navarro Abarzúa¹

Resumen

El Autor aborda la relación entre los municipios y el turismo comenzando su reflexión haciendo alusión a la globalización, "fascinante y altanera, que invade todos nuestros dominios, el de la política, de la cultura, de la economía, de la moral y el de nuestro ordenamiento social, imponiendo formas de ser, pensar y actuar globalmente reconocidos". En este contexto el autor concibe al turismo, como un fenómeno que adquiere nuevas dimensiones en la sociedad globalizada, con enorme impacto en el territorio, en este caso específico, en el comunal. El artículo entrega una mirada analítica a este escenario, indaga y describe las potencialidades del turismo como un fenómeno mercantilista emergente, que ciertamente puede contribuir a modificar las relaciones económicas, sociales y culturales al interior del territorio, a la vez que condiciona fuertemente algunas relaciones interpersonales y público privadas a nivel comunal. Sin embargo, surge la pregunta si el Municipio, es una instancia con capacidad de gestión territorial que pueda potenciar el turismo. El autor finaliza reflexionando sobre el rol y la ubicación del turismo en el territorio regional específicamente en el caso de la Región de Los Lagos, ya que en forma certera, la Estrategia Regional de Desarrollo concibe al Turismo como parte de un nuevo paradigma de desarrollo regional.

¹ Profesor de Filosofía, Diplomado en Educación y Dr. en Filosofía. Investigador Asociado del Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional, CEDER, de la Universidad de Los Lagos- Osorno- Chile.

1. De la atracción del mundo global, a la valoración del territorio

Si un "funcionario de la humanidad", como llamaba Mearleau Ponty² a los filósofos y especialmente a los fenomenólogos, tuviese que describir la realidad de nuestro mundo contemporáneo, al menos tendría que comenzar reconociendo que nuestro *Lebenswelt*, nuestro mundo de la vida, se encuentra dislocado, fragmentado y carente de un sentido de unidad. Nuestras vivencias, el sentido de nuestra vida cotidiana, el significado mismo del ser humano, esto es, la experiencia social y cultural que hasta ahora éramos, está en profundo cuestionamiento. El mundo que nos envuelve, el *Lebenswelt* nuestro, el de nuestra subjetividad y de la intersubjetividad, están profundamente atravesados por una transición sin punto de partida preciso y sin puerto de llegada previamente identificado.

Pareciese que la gran tarea de los filósofos y de los científicos sociales, es trabajar por encontrar la "unidad de sentido" de lo que acontece en nuestro mundo, una comprensión cabal de los fenómenos y acontecimientos que nos envuelven, para iluminar la "unidad fáctica", la de la percepción y el conocimiento de dicha realidad, a fin de incorporarnos más activamente a ella, para participar en su direccionalidad e imprimírle sentido, para que no se nos escape de las manos y se nos imponga, casi inconsciente e irreversiblemente, como ocurre hoy. En definitiva, nuestra tarea, como siempre, es construir la realidad intersubjetivamente, confirniéndole sentido compartido y reconociendo que en la realidad social lo más importante son los problemas que se enfrentan y no las soluciones que se ofrecen, por más oficiales y definitivas que éstas sean.

La globalización se ha acelerado ostensiblemente con el predominio de los medios de comunicación y los sistemas de información, que ahogan la cotidianeidad y conducen la reflexión pura por derroteros que no han sido habituales en la historia del pensamiento. Más aún, la experiencia cotidiana, el mundo de la vida, no está constituido sólo por el "hombre y su circunstancia", sino por las circunstancias de los demás hombres que hoy invaden, condicionan e interfieren en el significado y en la forma de aprehensión de la mía. En este mundo global, el hombre se siente más cercano a un sentido común

² Mearleau Ponty, "Fenomenología de la Percepción"- París, 1945.

mundano y a experiencias que no reconocen las fronteras físicas y espirituales que eran propias de la vida sencilla, del hombre "situado y fechado"³ que hemos querido formar, para arrancarlo de las garras del estado-nación, predominantemente capitalista y cargado de experiencias de explotación y de inhumanidad. El precio de este intento es y seguirá siendo alto, por cuánto nos obliga a tender la mirada más allá de nuestra propia historia, de nuestro propio *Lebenswelt*, para apropiarnos de uno que no construimos en su totalidad y que tampoco expresa nuestras propias totalidades. La globalización, fascinante y altanera, invade todos nuestros dominios, el de la política, de la cultura, de la economía, de la moral y el de nuestro ordenamiento social, imponiendo formas de ser, pensar y actuar "globalmente reconocidos". Nuestro pequeño cosmos, en donde se juega el "ser y la nada" de nuestras vidas, pierde perfil y envergadura frente al cosmos universal que nos impulsa a una era nueva -la del conocimiento- en donde no importa tanto la acumulación de la riqueza que era la aspiración de la vieja y oxidada sociedad industrial, sino la acumulación del conocimiento, que aparece como la nueva panacea dominante.

Asistimos fascinados y somos parte de la operación espiritual y física que ha eliminado las distancias, que le ha quitado la caparazón de hierro a los misterios más sentidos, como el de la generación de la vida por ejemplo, que ha superado el trayecto entre fantasía y realidad, que genera pruebas objetivas contra toda incredulidad, que llena el espacio de ciberinformación, que familiariza con el soft y el hardware más que con el alma y con el propio cuerpo, que hace del mensaje el nuevo motor vital de la vida en sus diversas manifestaciones. Los paradigmas de integración a la sociedad y los Otros Significativos⁴ que eran soportes de la socialización y el aprendizaje social hasta un par de décadas atrás, han caído destruzados ante el paradigma y el liderazgo mediático, que aparece, desaparece y es reemplazado con inusitada velocidad, dejando un reguero de fragmentación, de atomización y de abandono a las propias fuerzas, iniciativas y capacidades de los individuos. El mercado, la competitividad y el éxito individual son la medida de todo éxito y el marco regulatorio de un eventual bien común, que dobla la

³ Expresión utilizada por Paulo Freire, para referirse al hombre individual, histórico y real, que es sujeto de los procesos educativos y culturales, en oposición al hombre abstracto, ahistórico y oprimido, que forma la pedagogía tradicional.

⁴ Las tradicionales teorías de la socialización han utilizado estos conceptos para graficar la influencia externa en la formación de la personalidad social.

cerviz ante el bien de cada uno, esto es ante la capacidad individual para sobrevivir y triunfar en el mundo global.

Con razón, Bauman suscribe la crítica que se hace a la tesis de Francis Fukuyama al pronosticar "el fin de la historia", debiendo haberlo hecho respecto de la geografía⁵, puesto que es el espacio y sus referentes principales - la distancia y el límite geofísicos - los que han sufrido más letales modificaciones. La distancia, si bien es cierto es un producto social, más que una realidad objetiva, personal o física, varía en función de la velocidad empleada para superarla y esto es precisamente lo que agrega la globalidad, especialmente la médica, que a su vez modifica los tiempos tradicionales en que el espacio se organizó y desarrolló. Con razón se sostiene que "con la implosión del tiempo de las comunicaciones y la reducción del instante a magnitud cero, los indicadores de espacio y tiempo pierden importancia, al menos para aquellos cuyas acciones se desplazan con la velocidad del espacio electrónico"⁶.

Esto, ciertamente se expresa con mayor dramatismo en el ámbito cultural, vehículo de la globalización y expresión predominante de un postmodernismo que la expresa en el ámbito espiritual. Aquí se constata el surgimiento de un mundo nuevo, de una atmósfera especial, de un clima sospechosamente artificial e incierto, al decir de Brunner "la velocidad de rotación de los signos, su producción en masa y su consumo instantáneo, refuerzan un sentimiento de inestabilidad - falta de fijeza y profundidad - de nuestras formas culturales presentes. Las tradiciones son devoradas con la misma rapidez que las novedades, alcanzando ambas su punto de fuga antes de haber cristalizado en la conciencia de la gente"⁷. Como señalábamos con anterioridad, el mensaje es el centro de la cultura, pero el mensaje depende más que del contenido del instante y más que de la pertinencia de la oportunidad. En definitiva, "la fugacidad se ha vuelto parte del paisaje cultural que habitamos"⁸.

⁵ Zigmunt Bauman, "La Globalización, consecuencias humanas" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1999.

⁶ Op.cit, pag. 21- 22.

⁷ José Joaquín Brunner, "Globalización cultural y Posmodernidad", Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile 1999.

⁸ Op. Cit. Pág. 26.

Así, y si bien es cierto, la globalización no es un fenómeno nuevo⁹, como transnacionalización del capital, algunos ubican su origen a fines del siglo XIX y su auge durante todo el siglo XX, nueva es su exacerbación y nuevos son los efectos que surgen de su confrontación con las llamadas comunidades localizadas¹⁰, con el mundo de lo local. Allí el hombre común parece encontrar refugio a las desventuras, asechanzas y temores que le infunde "el gran mundo", siempre fascinante y siempre atractivo, pero a la vez siempre amenazante para su espacio y su tiempo comprensible, vivenciable y cotidiano. Ese *Lebenswelt*, ese mundo de la vida es el que contiene la expresión de su culturalidad, el que da soporte y sentido a su universo vocabular, el que expresa sus imaginarios compartidos y el que se acerca más a sus propias percepciones, aspiraciones y vivencias.

¿Cómo hacer compatibles esos mundos, sin romper la originalidad de uno ni la universalidad del otro?. Parece ser esta una de las cuestiones que deben tratar de resolver las ciencias sociales y las clases dirigentes, de manera de hacer compatible lo global con lo local, lo tradicional con lo moderno. En la imbricación de ambos se encuentra el soporte de la seguridad, que el hombre de hoy ve amagada por la globalidad; allí está el reencuentro con su identidad cultural propia hoy difuminada en millones de fragmentos por una cultura posmoderna que se le impone sin contemplaciones que no sean las de una eventual identidad universal; allí está la posibilidad de interactuar con un mundo natural y físico que en lo global es "ancho y ajeno", pero que en lo local es asible y amigable; allí está el espacio para constituir la familia, hoy amagada por formas de vida que la amenazan permanentemente con las nuevas formas de vida que impone la globalización; allí está la posibilidad de ejercer la solidaridad con personas que tienen rostro y nombre, "fechados y situados"¹¹, distintos a los rostros fríos y lejanos, cambiantes e inexpressivos que transmite la cultura global.

En este sentido, queremos ver el Municipio, la Comuna, como un espacio en donde confluye la atracción del mundo global, con una revalorización del territorio, esto es con

⁹ Zelman, Hugo, "La Historia se hace desde la cotidianidad", en: *El fin del capitalismo Global, el nuevo Proyecto Histórico*. Editorial Océano, México 2000.

¹⁰ Expresión utilizada por Eiauman, op.cit.

¹¹ Expresión utilizada por Paulo Freire en "Pedagogía del Oprimido", ICIRA, Santiago de Chile 1964.

un espacio más humano y más apto para distribuir y ejercitar el tiempo de la vida cotidiana. Sergio Boisier ha planteado que, sea por las exigencias propias de un desarrollo económico mercantilista, como el que nos caracteriza, sea por razones de organización política-administrativas, la noción tradicional de territorios centralizados cede ante la exigencia de descentralización para una mayor competitividad y una mayor participación de la sociedad civil. **"La descentralización como forma del principio político de la subsidiaridad (y del principio moral de la solidaridad) y el territorio organizado (región, provincia o comuna) como nuevo actor del desarrollo, la competencia y la competitividad, hacen indispensable repensar, talvez destruir para reconstruir, todo el arsenal epistemológico del desarrollo regional"**¹² (Negritas en el original).

Desde esta perspectiva, debemos aclarar que no es propósito de este trabajo acometer la compleja tarea de analizar los fenómenos de la descentralización y la regionalización, pero sí adoptar dicha óptica específica para reflexionar sobre el turismo, como un fenómeno que adquiere nuevas dimensiones en la sociedad globalizada, con enorme impacto en el territorio, en este caso específico, el comunal. Por ello, precisamos dar una mirada analítica a este escenario, para indagar de mejor manera las potencialidades del turismo como un fenómeno mercantilista emergente, que ciertamente puede contribuir a modificar las relaciones económicas, sociales y culturales al interior del territorio que hemos definido como base de esta reflexión, a la vez que condicionar fuertemente algunas relaciones interpersonales y estructuras de poder localizadas en dicho territorio.

2. El Municipio, ¿un territorio con capacidad de gestión?

El concepto de territorio, cuándo se refiere a políticas de regionalización y/o descentralización, se asocia más bien a las regiones y provincias, postergándose una referencia más explícita a las comunas y al tema del poder local que, en todo caso, debe constituirse en centro vital de políticas de descentralización del poder y de modernización de la estructura político-administrativa, tanto del Estado, como de las regiones y provincias. En el contexto de esta propuesta y situándonos en la vieja discusión bipolar entre *Gemeinschaft- Gesellschaft*, esto es, entre comunidad- sociedad, de la que hizo

¹² Sergio Boisier, "Modernidad y Territorio". Cuadernos del ILPES n°42, Santiago 1996.

gala la sociología y la filosofía alemana, todo parece indicar que ello también grafica las tensiones que se generan entre espacios territoriales más reducidos, en donde las relaciones económicas y de poder se identifican más directamente con los sujetos, en el caso de la comunidad, y el espacio más difuso de una sociedad global, en donde estas mismas categorías se asocian a un mercado y a reglas de competitividad que no reconocen fronteras ni responsables.

El Municipio, al que con mayor propiedad debiéramos tender a transformarlo en Comuna, en Comunidad¹³, se encuentra enfrentado a dos desafíos fundamentales, que marcan ciertamente su capacidad de gestión: por una parte, el de su desarrollo endógeno y por otra el de las exigencias emanadas del mundo global, del cuál ciertamente forma parte, pero guardando sus propias distinciones y distancias. En efecto, entendemos, con Boisier, que la capacidad de desarrollo endógeno de un territorio determinado, en este caso el municipio, está configurado por las posibilidades que éste tiene de transformar el desarrollo en crecimiento¹⁴ y, por lo tanto, de identificar sus valores y expresiones culturales propias incorporándolos a sus propios planes de desarrollo; motivando procesos emprendedores entre sus habitantes, de manera de generar sinergias aplicadas a dichos planes; motivando el desarrollo de las capacidades emprendedoras de sus habitantes para sumarlas a su plan de desarrollo e incorporando fuertemente los capitales intangibles de la comuna en sus procesos de desarrollo.

De igual manera, el desarrollo endógeno de un municipio está fuertemente desafiado por la posibilidad de constituirse en un pasivo receptor de inversiones, o de tratar de formar parte de los activos gestores de ofertas específicas, a partir de sus propios recursos naturales; en pasivos receptores de cultura y valores generados en el mundo global, o de promotor de los propios y de su incorporación a un diálogo mundial al que, más engañosa que efectivamente, invitan los medios de comunicación. Conocemos del esfuerzo de comunas por seguir este camino, sea a través de "festivales" vinculados a productos o tradiciones propios de un territorio comunal, sea a través de un marketing aplicado a sistemas productivos localizados, como Pomaire y La Ligua, por ejemplo.

¹³ Ciertamente estamos lejos de ello, por las razones que en este mismo trabajo se hacen evidentes.

¹⁴ Boisier, Sergio. "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial", CEPAL 1999.

Lo cierto es que los municipios tienen hoy la obligación de desarrollar al máximo su capacidad para articular sus capitales sinérgicos e intangibles "sean éstos capitales sociales, cognitivos, mediáticos, humano, institucional, cultural, cívico, simbólico, entre otros"¹⁵. Sin embargo, ello aún no basta para que el municipio se transforme en un territorio con capacidad de gestión, que pueda garantizar crecimiento y a la vez transformar ese crecimiento en desarrollo. Es indudable que ello debe articularse en estrategias de desarrollo local, que en mi concepto son los Planes de Desarrollo Comunal- PLADECO-, que a su vez deben estar coordinados con la Estrategia de Desarrollo Regional y con los Planes Nacionales de Desarrollo en sus diversos sectores, con el fin de entretejer una malla interrelacionada y coherente de pasos para avanzar hacia el desarrollo, optimizando los recursos y respondiendo mediante la articulación de éstos a las necesidades reales de los habitantes del territorio.

En síntesis, la pregunta de fondo es cómo se debe gestionar el desarrollo municipal, teniendo en cuenta sus desafíos de desarrollo endógeno y las oportunidades exógenas que ofrece este mundo global al que ellas, ineludiblemente, pertenecen y en el que deben descubrir potencialidades y motivación para implementar con más fuerza y con mejores oportunidades su propio desarrollo. Uno de los instrumentos, que permite aumentar la competitividad y la correcta canalización de los recursos disponibles con la voluntad de los sujetos del desarrollo comunal, es la articulación de esfuerzos, potencialidades y objetivos en los Pladeco, o en alguna fórmula alternativa, pero que permita gerenciar un desarrollo coherente y eficaz. Por cierto, estos instrumentos deben ser gestionados por una instancia de desarrollo local, dotada de las atribuciones y los recursos para incidir realmente en la direccionalidad comunal, ya que de lo contrario las buenas intenciones pueden permanecer indefinidamente como tales.

Es lo que sucede hoy, al menos en la Región de Los Lagos, en donde de 42 Municipios, solo 21 tienen un Pladeco o algo parecido a ello. Sin embargo, de las que dicen tener este instrumento o que lo tienen técnicamente formulado —lo que sucede por excepción— la casi totalidad ha caído en la obsolescencia y ninguna de ellas guarda relación con la

¹⁵ Egon Montecinos M. "La asociatividad estratégica como promotor del Desarrollo Local: el caso de la asociación de municipalidades de la cuenca del Lago Ranco" Proyecto de Tesis para optar al grado de

Estrategia Regional de Desarrollo, que fue formulada y puesta en práctica en Mayo del año 2001. Mas grave aún, no existen los recursos para replicar en las comunas lo que se realizó en la Región, a pesar de las buenas intenciones, tanto del Gobierno Regional como de la Subsecretaría de Desarrollo Regional¹⁶. El resultado de este desolador panorama es que existe una atomización exasperante en materia de desarrollo municipal y cada una de ellas sigue abandonada a sus propias formas de gobierno, a sus particulares recursos, sin articulación entre ellas, ni siquiera por afinidades temáticas, como el caso del turismo, que es materia de este trabajo. Como veremos, las asociaciones entre municipalidades, que podría acercar a un modelo positivo de desarrollo municipal y regional, existe por excepción y en la mayoría de los casos, de corta duración.

Sin entrar en los detalles de la precariedad financiera de los municipios, que está motivando la discusión de cuerpos legales que en parte la superen, deberíamos concluir que el municipio chileno no es hoy un territorio con capacidad de gestión. Mas aún, muchas potencialidades de desarrollo comunal se ven inhibidas por esta situación en muchos casos traumática, sea por la hiriente estratificación municipal existente, sea por el lento camino hacia la descentralización real que se ven obligados a transitar los municipios, especialmente por carencia de recursos y de horizontes claros de desarrollo.

Es también en este contexto, que quisiéramos percibir el tema del turismo como una oportunidad de articulación intra e intercomunal.

3. El rol y la ubicación del turismo en el territorio regional: el caso de la Región de Los Lagos.

La Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Los Lagos expresa en forma explícita el objetivo, entre el año 2001 - fecha de su promulgación- y el 2010, de consolidarla como el portal del sur austral, reconociendo que esta Región "constituye una

Magister en Ciencias Sociales, mención estudios de procesos y desarrollo de las sociedades regionales, del Centro de Estudios del desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos. Osorno, 2002.

¹⁶ Organismo gubernamental encargado de la planificación del desarrollo en las Regiones del país y quien debe contribuir con recursos a generar articulaciones estratégicas de este tipo.

comunidad pluricultural, participativa y que respeta las identidades locales, con crecientes grados de equidad, con **vocación turística** y comprometida con el uso sostenible de sus recursos naturales, en los cuáles basa su economía competitiva, innovadora, tecnificada e integrada al mundo¹⁷. En esta hermosa definición, que sirve de base a uno de los mejores instrumentos de planificación regional vigentes en el país, se expresan diversos elementos esenciales, de los cuáles destaco dos, que inspiran el objetivo descriptivo de este trabajo.

En primer lugar, se define a la Región de Los Lagos como un territorio **participativo** carácter que, sin embargo, no se verifica, sino como una posibilidad casual que se ejerce cada vez que hay elecciones para elegir autoridades de diverso tipo. Como hemos señalado precedentemente, el carácter participativo, que se debería hacer efectivo permanentemente y de manera muy especial en la elaboración y ejecución de una vida comunitaria planificada no cuenta en el poder local con los medios y los mecanismos que hagan efectiva la participación de los vecinos, por ejemplo, en la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal. La Comunidad permanece al margen de las decisiones de carácter local, las que en definitiva radican en el Alcalde, con grados variables de participación de los Concejos municipales y muy rara vez con consulta o participación de organizaciones sociales de base o de iniciativas ciudadanas, que en el hecho no existen sino por excepción. Esta definición por lo tanto, se mantiene sólo en su nivel de tal, como muchos de los contenidos de nuestro sueño descentralizador, que reclama con urgencia la adopción de medidas político-administrativas que articulen y den sentido al ejercicio del poder local.

En segundo lugar, la Estrategia destaca la vocación turística que tiene esta Región, reconociendo en los considerandos generales, sin embargo, que dicho carácter debe actualizarse a través de un conjunto planificado de procedimientos y respaldos normativos que hoy no existen. En forma certera, la Estrategia Regional concibe al Turismo como **parte de un nuevo paradigma de desarrollo regional**.

¹⁷ Estrategia Regional de Desarrollo- Gobierno Regional de Los Lagos, Mayo del 2001. Lo escrito en negritas es de responsabilidad del Autor.

Dicho paradigma, reconoce que el desarrollo de esta Región ha estado fundamentalmente animado por el sistema agropecuario y por el forestal, que han constituido la riqueza tradicional y la fuente principal de trabajo. Ellos constituyen, para utilizar el viejo ejemplo de Claudio Véliz, dos de las cuatro patas de una mesa que, sin embargo, hoy se equilibra solo en tres¹⁸. En la última década se ha sumado la producción acuícola, más bien salmonídea, que ha dado un gran impulso a la economía regional y nacional y, de manera preeminente a las provincias de Llanquihue y Chiloé. La Estrategia Regional define al Turismo como la **cuarta vía de desarrollo regional**, vale decir, como la pata que falta para que la mesa represente un desarrollo más integral, más sostenible, más equitativo y más apto para garantizar una vida regional y local de calidad.

Es importante consignar que, más allá del fenómeno socio cultural que el Turismo es y de la importancia creciente que está teniendo en el mundo y en nuestro país¹⁹, el objetivo regional es constituirlo en un componente esencial del desarrollo económico y productivo de este territorio, para lo cuál se le definen tareas esenciales, como:

▪ **Fortalecer la vocación turística de la Región, de sus cinco Provincias y 42 Comunas:** Ello significa, pasar de la tenencia de los ilimitados recursos y reservas naturales, paisajísticas y de aventura que posee la Región, al uso racional y planificado de los mismos, de manera que se transformen en generadores de riqueza, sin degradar su condición natural.

▪ **El fortalecimiento de la vocación turística implica, primeramente, preocuparse de la calificación del recurso humano:** Conocemos la realidad en este campo, conformada por agencias diversas - La Universidad Austral de Chile, La Universidad de Los Lagos a través del Tecnológico, diversos Centros de Formación Técnica y algunos Colegios técnico profesionales- que forman principalmente técnicos para el área de administración turística, pero que no cubren toda la gama de recursos

¹⁸ A principios de siglo este Autor escribió un célebre artículo titulado "la mesa de tres patas", para referirse a la economía chilena, señalando que éstas eran la agrícola, la minera y la de servicios, faltándole la pata del desarrollo industrial, situación que recién se comenzaría a revertir a mediados del siglo pasado, con la creación de grandes empresas estatales y con la creación de la Corporación de Fomento- CORFO-.

¹⁹ Estos contenidos están la mente desarrollados en "TURISMO Y UNIVERSIDAD", publicado por el CEDER Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos. Osorno 2002. Editor, Iván Navarro A.

humanos necesarios para fortalecer el sector, a la luz de los desafíos que representa una demanda nacional e internacional creciente de destinos turísticos. Esta oferta se vincula directa y específicamente con el mercado y no con los municipios o las provincias, en donde ni siquiera se tiene estadísticas de los recursos humanos formados en sus territorios, ni de la demanda objetiva de recursos calificados. Faltan guías turísticos especializados, planificadores, diseñadores de destinos turísticos, especialistas en marketing, administradores de destinos turísticos y de reservas nacionales, especialistas en gastronomía turística, animadores, entre muchos otros.

- **Implica también generar una cultura de atención al turista:** es decir, conductas y pautas de comportamiento que terminen con una especie de "subcultura del garrotazo" que consiste en sacar el mayor provecho ocasional posible, cuando algún turista incauto se transforma en cliente. Naturalmente que un cambio de mentalidad en este sentido, debe estar asentado en una intervención educacional sostenida, que debe partir en la escuela y continuar permanentemente a través de los medios de información, hasta que nuestra población adquiriera el hábito de una atención amable y eficiente a un turista que debe ser concebido como huésped de nuestro territorio local y como sujeto esencial de nuestro sistema productivo.

- **Es también necesario estandarizar los recursos turísticos:** ello consiste en buscar puntos de unión de intereses en los destinos turísticos, de manera de hacerlos más atractivos y elegibles, más coordinados entre ellos, de manera de aumentar el atractivo y la eficiencia en la atención al turista.

- **Se debe diversificar la oferta, de manera de romper la estacionalidad:** esto representa un desafío esencial, sobretodo si se tiene presente que el turismo está asociado fuertemente al sol y que nuestra Región tiene poco sol, pero mucho de otros elementos alternativos que deben transformarse también en productos apetecidos y demandados. Diversificar la oferta en la Región de Los Lagos es generar más turismo de aventura, optimizar los recursos termales que aquí existen en abundancia, intensificar el ecoturismo, pero también vender la lluvia, la niebla, el viento, el ventisquero, la costa de grandes mareas, la planta salmonera, el centro de producción acuícola, la experiencia de pesca artesanal e industrial, la magia del bosque nativo, el misterio ancestral, la

religiosidad popular, la vida campesina cotidiana, la agresividad del temporal y muchas otras "ofertas turísticas" que no están en el mercado, pero que pueden estarlo con la misma fuerza que los hoy asumidos como productos estrellas. Romper la estacionalidad es auto-convencerse que en esta Región no hay sol para vender, pero sí otros productos y en abundancia. Sin embargo, dicha convicción debe nacer en el territorio cercano, allí donde esto se hace experiencia: esto es en el municipio, en la Comuna.

▪ **Se deben desarrollar infraestructura y servicios vinculados:** contamos con una base infraestructural en constante mejoramiento, especialmente en lo relativo a vías de comunicación, sin embargo, la infraestructura hotelera es insuficiente y no apta para un turismo diversificado, de la misma manera que los destinos turísticos deben superar la monotonía y bajo perfil que les caracteriza. Experiencias como el FODETUR²⁰ deberían contribuir decididamente al logro de este objetivo, sin desconocer el rol protagónico que en ello tiene el sector privado.

▪ **Todo lo anterior, según la Estrategia Regional de Desarrollo,** debe lograrse manteniendo las características del entorno, haciendo compatible el turismo y la actividad productiva.

4. El turismo: ¿una oportunidad de articulación intra e intercomunal?

Como hemos señalado, el turismo constituye un fenómeno socio cultural emergente, tanto en el campo de las ciencias sociales, como en el de la economía y producción, al menos en nuestro país. Bien sabemos hoy que esta actividad ha logrado un sitio espectacular en el mundo de la globalización, tanto por ser un elemento globalizador por excelencia, cuanto por ser considerado el factor productivo de más alta rentabilidad en el mundo. No en vano, el sector turismo movió en el año 2001 un total de 460 mil millones de dólares,

²⁰ PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE LOS DESTINOS TURISTICOS- FODETUR-, creado por el Gobierno Regional de Los Lagos en el año 2001, con la finalidad precisamente de atender el mejoramiento, diversificación e implementación de destinos turísticos, para lo que se destinaron 2800 millones de pesos para el período 2001- 2006 de fondos regionales que deberían ser complementados con recursos sectoriales y del sector privado.

esto es, más de 1300 millones de dólares diarios²¹, lo cuál supera largamente la disponibilidad total de recursos de varias economías de muchos países, incluida ciertamente la nuestra.

En la totalidad de este fenómeno socio cultural, pero principalmente económico, el continente americano representa el 26,5% del turismo mundial y América del Norte, especialmente EEUU acapara el 75% de esta participación. Nuestra América Latina representa apenas un 2,4% del total global, graficando con esto la magnitud del desafío futuro por aumentar su presencia en este rubro, monopolizado principalmente por Francia (11% del turismo mundial), España (7,1%), EEUU (6,6%), Italia (5,6%) y China (4,8%). De nuestros países, solo Méjico tiene participación en el selecto club de los países turísticos, participando de un 2,9% del turismo mundial y centrando su éxito creciente, al igual que Brasil y Costa Rica entre otros, en políticas de Estado que involucran una alianza público privada fuerte y niveles de inversión que hacen posible el crecimiento.

Estas características, junto a la generación de una verdadera **cultura turística** y al hecho de que se hayan desarrollado como **países turísticos** y no sólo como Regiones, Comunas, Zonas o Macro zonas turísticas, muestran un camino a seguir, si bien es cierto sólo en el largo plazo y con una intencionalidad explícita. Nuestra actual realidad demuestra que estamos muy lejos de un desarrollo turístico que tenga real impacto en la economía nacional, regional, o comunal y que contribuya significativamente al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones asociadas a esos territorios. La simple comparación con las cifras anteriores respalda nuestra preocupación: en el año 2000, Chile percibió 826,9 millones de dólares por entrada de turistas extranjeros al país, cifra equivalente al 3,5% del total de exportaciones de bienes y servicios y al 4,6% del total de exportaciones del sector económico. Mas aún, estos valores muestran una tendencia decreciente, si se les compara con el año inmediatamente anterior, en donde los porcentajes fueron del 4,5% y 5,6% respectivamente. Incluso, el panorama se hace más sombrío al observar las cifras del turismo emisor, el que muestra que más de un millón ochocientos mil chilenos salieron al extranjero en el mismo período, pagando un total de 752 millones de dólares, ligeramente menor a lo producido por el turismo

²¹ Organización Mundial del Turismo OMT.

receptivo, pero lo suficiente como para neutralizar un posible efecto positivo en la balanza comercial del país²².

Ciertamente, las cifras del nivel nacional tienen su explicación en la totalidad de los componentes turísticos del país, especialmente en los organismos especializados, públicos y privados y en la falta de valoración a nivel nacional, del turismo como un factor estratégico de desarrollo económico y socio cultural.

A pesar de este desalentador panorama, sostengo la hipótesis de que nuestro país tiene vocación turística, que la Región de Los Lagos es naturalmente una Región turística y que sus Comunas pueden constituirse en la base eficiente para que ello sea una verdadera realidad. Sin embargo, ello también está asociado a la posibilidad de que se generen condiciones distintas a las hasta ahora existentes, como por ejemplo, un asociativismo municipal que hoy aún es incipiente, dado que solo están en proceso de materialización dos proyectos asociativos, que son los de la Cuenca del Lago Llanquihue y la de la Cuenca del Lago Ranico, como lo veremos a continuación. Dos experiencias que, vinculadas principalmente al desarrollo del turismo, podrían demostrar que es el camino correcto para producir un verdadero efecto de crecimiento económico, tanto en las Comunas que los han suscrito, como en el contexto regional en general. Fuera de estas excepciones la situación actual, tanto en el plano del asociativismo municipal, como de la eficiencia en la planificación político-administrativa de la actividad, está lejos de ser exitosa. Veamos algunos indicadores al respecto:

- De las 42 Comunas de la Décima Región de Los Lagos, solo 12 manifiestan explícitamente tener presupuestos asignados a Turismo y en ninguno de ellos se sobrepasa el 5% del presupuesto municipal total.
- Solo dos Municipios de la Región no tienen algún Encargado directo o indirecto del área Turismo: 26 Municipios tienen Oficina de Turismo propiamente tal, o al menos con el nombre de tales; 5 de ellas tienen el Turismo adscrito a una Oficina o Departamento de Cultura; tres de ellas lo tienen adscrito a reparticiones de Fomento Productivo; dos a

²² Datos extraídos de "Turismo y Universidad", pág. 121- 122 op.cit.

instancias de Relaciones Públicas; seis Municipios lo relacionan con actividades diversas, como Chile País, Oficinas de desarrollo económico, entre otras. En todo caso, en no más de 10 Municipios de la Región, es posible encontrar una repartición con personal, infraestructura y recursos asignados para el desarrollo del Turismo.

▪ Asociaciones municipales destinadas a promover el Turismo, como lo hemos señalado precedentemente, existen solo dos en la Región: la de la **Cuenca del Lago Llanquihue**, conformada por las Comunas de Puerto Varas, Llanquihue, Puerto Octay y Frutillar y la **Cuenca del Lago Ranco**, constituida por las Comunas de Futrono, Lago Ranco, La Unión y Río Bueno. La primera, de más larga data y en vías de consolidar un interesante plan estratégico de desarrollo, que puede constituirse en la experiencia regional más exitosa, si cuenta con los recursos y con la perseverancia de sus integrantes. La segunda, en vías de constitución y fuertemente vinculada al trazado de la denominada **Ruta Interlagos**, que une desde el Lago Calafquén por el Norte, hasta el Lago Llanquihue por el Sur de la Región. Han existido experiencias anteriores a éstas, que han caído en la obsolescencia por razones ajenas a su materia específica, que es digno de tener en consideración²³.

▪ Fuera de la labor desplegada por SERNATUR en la Región y lo que se espera pueda generar el FODETUR, descrito en las páginas anteriores, el único Programa que ha generado experiencias significativas en el ámbito del agroturismo y del ecoturismo ha sido el PRO RURAL, dependiente del Ministerio de Agricultura, en las Provincias de Chiloé y Valdivia. Para ello, el PRO RURAL ha servido de mecanismo de articulación de recursos públicos disponibles en diversos organismos y reparticiones estatales, canalizándolos hacia proyectos específicos de desarrollo rural, entre los que se ha contado los relativos a Turismo, que han tenido un respaldo especial. Representa ésta una vía de articulación y canalización de recursos hacia una actividad que ha sido definida como estratégicamente relevante para el desarrollo regional, que ciertamente podría ser intensificada y validada como una vía exitosa de canalización de recursos hacia los Municipios, destinados a la promoción comunal del turismo.

²³ Existió hasta el año 2000 el denominado **Proyecto de Chiloé Mágico**, que aglutinó a las Comunas de Ancud, Quemchi, Curaco de Velez, Achao, Quellón y Puqueldón, que se extinguió junto con el cambio de

- Ningún Municipio de la Región cuenta con un **Plan de Desarrollo Comunal-PLADECO**- en que se replique el Turismo como una Cuarta Vía de Desarrollo Comunal, en el sentido en que lo definen la Estrategias Regionales de Desarrollo.

Como se puede apreciar, a pesar que desde el punto de vista conceptual existen definiciones explícitas y precisas, el turismo no es aún concebido como una oportunidad de articulación del desarrollo intra comunal y sólo parcialmente intercomunal. Ello puede deberse a que existe mucho escepticismo sobre su real importancia para la autonomía y el desarrollo regional y local, como a que las políticas nacionales, regionales y locales no logran articularse en torno a instrumentos de planificación estratégica coherentes y con base confiable de financiamiento y factibilidad.

La información empírica muestra un avance en la asociatividad municipal que, sin embargo, no se ha generalizado entre los Municipios de la Región. Las asociaciones existentes en este momento - en torno a las Cuencas del Lago Ranco y Llanquihue- abren una esperanza de asociatividad, a la vez que generan un paradigma para el enfrentamiento del turismo y de otras áreas que tienen solución y futuro en la asociación de intereses y recursos, como es el caso del tratamiento de los residuos domiciliarios, por ejemplo.

Sin embargo, en el fondo, subyace el gran obstáculo para el desarrollo del Turismo en el nivel municipal, que es la debilidad de contar con una planificación estratégica del desarrollo local y de agencias específicas que puedan garantizar una aplicación eficiente de éstas, en las que se replique la importancia que al Turismo se le asigna en el paradigma regional.

Alcalde en la Comuna de Ancud, que hacía de líder en esta materia y que señala uno de los posibles riesgos de este tipo de asociación de Municipalidades.

5. Algunas condiciones para una articulación eficiente del desarrollo intra e intercomunal.

▪ Es imprescindible dotar a los 42 Municipios de la Región de Los Lagos, y ciertamente a todos los del país, de **Estrategias actualizadas de Desarrollo**, que guarden concordancia con los objetivos y perspectivas del desarrollo regional y nacional. Tanto los Gobiernos Regionales como la Subsecretaría de Desarrollo Regional deben generar directrices y dotar a los Municipios de los recursos financieros y técnicos para el éxito de este trabajo de planificación descentralizado. De lo contrario, no se entiende el afán declarativo de insistir en que se privilegia la descentralización y la modernización de la estructura administrativa del Estado, si a este estamento esencial no se le encamina a cumplir esta ineludible tarea de ordenamiento del desarrollo local²⁴.

▪ Si se cumple lo señalado en el punto anterior, es posible generar **alternativas de asociatividad municipal**, en torno a tareas específicas asociadas al turismo y a otras áreas de desarrollo²⁵, como la determinación y mejoramiento de destinos turísticos, la elaboración de estrategias de marketing turístico en un territorio intercomunal, el establecimiento de redes turísticas, la segmentación y focalización de la oferta, la interconexión de la infraestructura, la utilización compartida de medios de información, entre muchas otras posibilidades.

▪ Tal como lo hemos señalado en el ámbito regional y nacional, en el nivel local se deben echar las bases de una **cultura turística** que empiece en la Escuela, que comprometa a todos los organismos intermedios de la comunidad y, ciertamente a la estructura municipal. Esta es una responsabilidad que concierne primeramente al Estado,

²⁴ Este trabajo se escribe, paradójicamente, en el momento en que en el país y en el Parlamento se discute la denominada Ley de Rentas II y eventualmente en el comienzo de una Ley de Rentas III, destinadas a dotar de mayores recursos a los Municipios del país. Finalidad loable y justa, sobretodo si se tiene en consideración los grandes déficits que los Municipios tienen en materias de salud y educación. Sin embargo, nadie se ha preocupado de que la canalización que tendrán los nuevos recursos, estén orientados al cumplimiento de metas y objetivos previamente determinados, lo cuál constituye materia esencial de los PLADECOS, a que en este trabajo hacemos referencia.

²⁵ Son conocidos los esfuerzos y las urgencias que tienen prácticamente todas las Comunas de la Región de Los Lagos por dar tratamiento adecuado a los residuos domiciliarios. Existen incluso algunas experiencias positivas de asociatividad intercomunal, como el caso Futrono- Paillaco, o los Proyectos de los Municipios de la Cuenca del Llanquihue, entre otros.

a través de sus canales formales, entre los que se puede considerar el currículo escolar, pero también del sector privado, a través de sus organizaciones y, sobretodo, de sus formas de comportamiento y de trato al turista. Sabemos que en este plano tenemos mucho por avanzar y mejorar, incluso en el ámbito de conductas y pautas de comportamiento con el turista, en el espacio local.

▪ En el plano financiero, es imprescindible que los Municipios formalicen el Turismo en la estructura presupuestaria comunal, de manera que se implementen los espacios y se contrate recursos humanos calificados que lleven a cabo un Plan de desarrollo Turístico Comunal, con objetivos y metas previa y explícitamente formulados. Dicho Plan debe estructurarse sobre la base de la participación público-privada, de manera que la "Interdisciplinariedad" del Turismo se constituya en un elemento articulador de la gestión local²⁶.

▪ Es urgente también que, si queremos efectivamente llegar a ser una Región Turística, como lo señala la Estrategia Regional de Desarrollo, exista una mayor articulación entre los Servicios Públicos responsables del sector: debiera existir en cada Municipio, junto con la destinación presupuestaria formal, una repartición local - Departamento, Oficina o Servicio- encargada de generar destinos turísticos locales y de coordinarlos con redes turísticas intra e intercomunales, de manera de ofrecer una oferta turística alternativa, tanto en el ámbito regional, como nacional e internacional. En este sentido, la instancia comunal debe estar fuertemente coordinada con el Sernatur regional y provincial y, de manera muy especial con FODETUR, de manera de aprovechar la potencialidad que este programa regional tiene para, precisamente, fortalecer destinos turísticos.

▪ Nuestra mirada debe estar dirigida no tan sólo al turismo internacional, sino que también y preferentemente al turismo interno, que se ha ido asociando fuertemente al segmento del Adulto Mayor, el cuál está teniendo un éxito extraordinario en el último tiempo. Pero también, el turismo interno es el que mayormente moviliza a los segmentos

²⁶ Como disciplina del orden socio cultural, el turismo aglutina áreas de desarrollo que tienen que ver con el fomento y la diversificación productiva y con los sistemas productivos locales, explicitados en las Estrategias

económicos medios de la población, que hacen que el turismo tenga un fuerte contenido interno de **redistribución de la renta** y de **factor de equilibrio entre costos e ingresos**, a escala familiar. Esta es una información que debe tenerse presente para cualquier instancia de planificación de la oferta y la demanda turística.

- La Comuna debe estar abierta a esta y a otras fuentes de información, de manera de conocer las demandas del mercado turístico y la correspondencia con lo que ella puede ofrecer. Si es verdad que el turista actual no busca solo conocer o admirar paisajes, sino **vivir una experiencia**, entonces la Comuna es el lugar adecuado para generar experiencias articuladas y más apegadas a la cotidianeidad, que es de lo que nos aleja el mundo global y hacia donde busca volver el hombre común.

- Es un hecho que **no existe un turista en general, sino que existen segmentos de turistas**, de manera que una clave esencial es que la diversidad de la oferta turística tenga en cuenta esta segmentación y que, por lo tanto sea producto de un esfuerzo de planificación, también en el nivel local. No es suficiente con "colgarse" a una planificación nacional o regional, sino que cada Comuna debe tener un claro panorama de sus oportunidades, fortalezas y debilidades para este efecto. Naturalmente, no todas las 42 Comunas de la Región o las 342 del país tienen "vocación turística", pero lo más probable es que todas ellas tienen potencialidades que se pueden optimizar en la articulación con otras que la complementen. Tal vez, uno de los desafíos nuevos sea el ubicar **puntos de contacto, puntos de unión de intereses** en los destinos turísticos, de manera que la oferta sea coherente y rápida.

- En efecto, la oferta turística, impresa en un **Plan de Desarrollo Turístico**, es de corto y largo plazo, pero si no se tiene éxito en el corto plazo, tampoco se tiene en el largo y, en consecuencia, la coherencia de la oferta es fundamental. Para el corto plazo es necesario buscar permanentemente los **segmentos emergentes del turismo**, como son ciertamente el turismo de aventura, el ecoturismo, la pesca deportiva y el turismo termal, en nuestro caso específico. Sin embargo, un Plan de Desarrollo Turístico Municipal o local no puede centrarse en "paquetes únicos" de oferta turística, sino en **paquetes integrales**,

regionales de desarrollo, que reclaman precisamente una mayor articulación local, que el turismo puede ayudar a generar.

que tengan como componentes los señalados precedentemente. Aquí es precisamente donde se evidencia la necesidad de una asociatividad municipal. O lo que hemos denominado **articulación Intra e Intercomunal o municipal**.

▪ El **paquete turístico de precio único**, que ha dominado el mercado en los últimos años, hoy es irrelevante. Lo que se hace evidente es la necesidad de generar alternativas en la base, esto es en la Comuna, pero de manera articulada.

6.- Dos condiciones adicionales

6.1. Imagen País

Sin duda, lo señalado en este trabajo es sólo parte de lo que debería hacerse en un territorio que quiere ser una **Región Turística**, un portal del desarrollo sur austral de Chile. Por de pronto, ello también depende de la **imagen país** que proyectemos en el mundo global y de las garantías que nuestra economía, nuestro sistema político y nuestra madurez cultural sean capaces de mostrar al mundo. Chile no es un país turístico, ni creo que esté en vías de serlo. Sin embargo, tiene potencialidades territoriales, locales y regionales, que si las sabemos cultivar, pueden transformarlo en el largo plazo en un país turístico. Es esencial para ello contar con **una política de Estado** en esta materia, que transforme este objetivo en un objetivo nacional. Recursos naturales y necesidad de hacerlo tenemos, pero nos falta decisión y coherencia con nuestras propias aspiraciones y posibilidades, con nuestras propias estrategias de desarrollo que generalmente definimos bien, pero que habitualmente permanecen en plano de buenas definiciones, sin tener el sustrato financiero y político necesario para transformarse en realidad.

Uno de los signos positivos que hemos conocido en esta dirección, lo constituye el reciente Acuerdo de Asociación Comercial y Política entre Chile y la Unión Europea, entre cuyos contenidos de cooperación económica se le da un rol importante al Turismo. En efecto, en la parte III, Título I, Artículo 34²⁷, se refiere a la necesidad de crear y consolidar

²⁷ Parte III Cooperación, Título I Cooperación económica, Artículo 34 Cooperación en Turismo.

productos turísticos y servicios de mutuo interés o de atracción para otros mercados, consolidación de rutas turísticas, como asimismo a la necesidad de reforzar canales de promoción turística, educación y capacitación en turismo y **desarrollo del turismo en el ámbito local**. En el documento, poniendo énfasis en aspectos esenciales de la gestión turística, enfatiza uno de los aspectos más importantes del desarrollo de la actividad a nivel país, que tiene que ver con las políticas de formación de personal especializado, en lo que ciertamente se está avanzando, pero sin políticas nacionales coordinadas sobre la materia. En todo caso, es una señal potente, que esperamos se repita en los próximos Acuerdos que están en vías de consolidación, como lo es con Estados Unidos y Corea del Sur, ya que ello abre una vía de esperanzas en orden a que el Estado chileno defina esta materia como estratégica para el desarrollo del país.

6.2. El Sector Privado

El sector público es gestor de la imagen de país, pero el gestor productivo, es el actor privado. **El desarrollo turístico de nuestro país sólo es posible a partir de una verdadera alianza público-privado**, que genere confianzas y que aprenda a gestar en común, en un ámbito productivo que genera riquezas a sus actores directos, pero que además la redistribuye a nivel de país. Lo primero está probado por el nivel de rentabilidad que el turismo muestra en la economía mundial, lo segundo porque los mayores productores de turismo en el mundo son los llamados países desarrollados, que precisamente muestran mejores índices de distribución interna de su riqueza, gran parte de la cuál proviene del turismo.

Hemos señalado estos dos temas finales, para plantear dos hipótesis de trabajo en las cuáles se deberá seguir profundizando, al momento de soñar con un País y una Región Turística. Sueño que en todo caso está acuciado, urgido por la necesidad de elevar al máximo nuestras capacidades, con el fin de aprovechar los recursos abundantes que tenemos y que representan una posibilidad cierta de crecimiento y bienestar.

7. Bibliografía

- Ponty Mearleau, "Fenomenología de la Percepción"- París, 1945.
- Bauman Zigmunt, "La Globalización, consecuencias humanas". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1999.
- Brunner José Joaquín, "Globalización cultural y Posmodernidad". Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile 1999.
- Zemelman, Hugo, "La Historia se hace desde la cotidianidad", en: El fin del capitalismo Global, el nuevo Proyecto Histórico". Editorial Océano, Méjico 2000.
- Boisier Sergio, "Modernidad y Territorio". Cuadernos del ILPES Número 42, Santiago 1996.
- Boisier Sergio. "Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial", CEPAL 1999.
- Egon Montecinos. "La asociatividad estratégica como promotor del desarrollo local: el caso de la asociación de municipalidades de la cuenca del lago ranco" Proyecto de Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales, mención estudios de procesos y desarrollo de las sociedades regionales, del Centro de Estudios del Desarrollo local y Regional, CEDER, de la Universidad de Los Lagos. Osorno, 2002.
- Navarro Iván y otros. "TURISMO Y UNIVERSIDAD", Editorial CEDER (Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional) de la Universidad de Los Lagos. Osorno 2002.