

## Gonzalo Pérez Espinoza

Ingeniero en Gestión Turística, UTEM

Magister en Desarrollo Local, UTEM

e-mail:gperez@utem.cl

# ESPACIOS PROTEGIDOS Y DESARROLLO TURÍSTICO DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES: LA NECESIDAD DE UN NUEVO DIÁLOGO ENTRE AGENTES TERRITORIALES

## RESUMEN

El presente trabajo busca establecer y aclarar conceptos y antecedentes sobre la relación territorial directa entre algunas comunas de Chile con espacios protegidos (áreas silvestres protegidas, bienes nacionales protegidos, otros). Pretende además identificar condiciones para la generación de productos turísticos desde las municipalidades, buscando mejorar condiciones de calidad de vida para sus comunidades, usando los espacios protegidos como activos locales para crear estrategias de desarrollo turístico.

**Palabras clave:** desarrollo local, turismo, territorio.

## ABSTRACT

This paper seeks to establish and clarify concepts and antecedents about the communes of Chile that present a direct territorial relation with protected spaces (protected wild areas, protected national assets, others). It also aims to identify conditions for the gen-

eration of tourism products from the municipalities, seeking to improve conditions of quality of life for their communities, using protected areas as local assets to create tourism development strategies.

**Keywords:** local development, tourism, territory.

## INTRODUCCIÓN

Es evidente la importancia de conservar espacios a través de figuras de protección definidas por ley.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, se puede observar un aumento gradual y sostenido en la cantidad de visitas a estos espacios protegidos, lo cual puede ilustrar medianamente una tendencia a visitar este tipo de territorios. Esta tendencia es compartida con muchos otros espacios (comunas, regiones, países), lo cual ha significado una oportunidad real de desarrollo y de mejora de la calidad de vida, aún cuando podría evidenciarse también, que no ha sido inclusiva.

1. En Chile desde el año 1967, mediante el decreto 531 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se establece la "Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América", firmado en Washington el 12 de octubre de 1940, donde se identifican las figuras de protección que se utilizarán. En 1984 se dicta la ley 18.362, que crearía el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), aunque esta ley nunca ha entrado en vigencia, dado que indicaba en el mismo texto que la Conaf se disolvería, creando un nuevo organismo, lo cual no se realizó, de manera que el SNASPE tampoco está legalmente vigente.

En Chile las figuras de protección de espacios protegidos pueden ser públicas o privadas. En lo público encontramos al menos 3 posibles figuras jurídicas-administrativas, cada una con sus estructuras de gestión propias y con distintas velocidades para diálogos entre multiactores. Las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), que corresponden aproximadamente al 19% de la superficie nacional, son Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales, administrados por la Conaf. Se identifican también los Bienes Nacionales Protegidos, que se proponen como un subsistema de las ASP de propiedad pública y de administración privada, administrados por el Ministerio de Bienes Nacionales. Se debe destacar además la existencia de los Santuarios de la Naturaleza, los cuales pueden ser públicos o privados y que suman más de 4910 km<sup>2</sup> aproximadamente, sin contar las otras figuras de protección que pueden ser privadas sin reconocimiento del consejo de monumentos nacionales o municipales, entre otras.

Por otro lado, dada la manera en que se ha definido la administración territorial en Chile desde la Constitución de 1980, se propone que la unidad básica es la comuna, existiendo al año 2016 un total de 346 comunas, con 345 municipios que las administran (la municipalidad de Cabo de Hornos en la XII región de Magallanes administra las comunas de Cabo de Hornos y de Antártica Chilena).<sup>2</sup>

Dado que la unidad básica es la comuna y estas son administradas por municipios (corporaciones privadas de derecho público)<sup>3</sup>, existe una gran cantidad de literatura sobre desarrollo económico territorial que tiende a proponer que los municipios (gobiernos locales) poseen la capacidad para hacer uso de los distintos activos territoriales<sup>4</sup> de manera de dinamizar la actividad económica a escala local (Serrano, 2010, p.

4), además de generar espacios de coordinación con otros agentes públicos y privados, de manera que si bien los municipios son considerados parte del aparato estatal, no son parte del gobierno (Fernández, 2013, p. 150), por lo tanto se manifiestan relaciones de subordinación y coordinación público-público, para la implementación de políticas diseñadas centralmente.<sup>5</sup>

La gama de indicadores sociales y económicos que se utilizan en Chile, permiten medir una serie de dimensiones en el desarrollo de las personas y de los territorios, lo cual se ha diseñado a escala comunal (considerando que son las unidades territoriales básicas en Chile), de esta manera, es posible identificar la situación de las comunas que presentan relaciones territoriales directas con espacios protegidos como parte de sus activos territoriales, evidenciando la capacidad relativa que han tenido para utilizar dichos activos en procesos de desarrollo territorial.

En este trabajo, intentaré identificar la condición de desarrollo de estas comunas que se relacionan con espacios protegidos (ASP, BNP, otros) y trataré de responder las siguientes preguntas que considero fundamentales: ¿se han generado los mecanismos de coordinación que permitan a los gobiernos locales integrar los activos territoriales compuestos por espacios protegidos para mejorar las condiciones de calidad de vida de las comunidades locales? ¿Existen las capacidades instaladas en los municipios para hacerse cargo de nuevos procesos de diseño y gestión de productos turísticos que involucren espacios protegidos, generando encadenamientos intra e inter comunales que permitan motivar la dinamización de las economías locales?

2. Ley 18 575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 1986. La promulgación de la ley la hizo la junta de gobierno en la dictadura. La última modificación a dicha ley data del año 2008, sobre el acceso a la información pública.

3. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18 695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2006.

4. Claudia Serrano los identifica en el texto "Políticas de desarrollo territorial en Chile" (Rimisp, 2010), como activos territoriales todo aquello material e inmaterial que un territorio posee y que puede condicionar en cierto sentido sus oportunidades de desarrollo, considerando que posibilitan emprendimientos y estrategias.

5. No es necesario en este apartado acercarse al fenómeno de descentralización, considerando que las brechas de coordinación entre actores públicos existen en regiones, sin necesidad de la intervención central.

6. La Convención de Washington fue ratificada por Chile a través del Decreto 531 del año 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el Gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, donde se identifican como figuras de protección: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes. Antes del año 1967 existían 13 Parques Nacionales en Chile. Durante el año 1967 se crean 4 unidades y desde entonces se han creado 20 unidades.

7. El Convenio Sobre la Diversidad Biológica que data del año 1992 se promulga a través del Decreto 1963 del año 1995, del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el Gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Es acá que se identifican “Espacios Protegidos” entendiéndolos como espacios definidos geográficamente y que se designan, regulan y administran con objetivos específicos de conservación.

8. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU se identifica como Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N°15 “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica”.

9. Se establece en el sitio web [www.worldtravelawards.com/award-worlds-leading-adventure-tourism-destination-2016](http://www.worldtravelawards.com/award-worlds-leading-adventure-tourism-destination-2016) que Chile es el ganador como mejor destino de turismo aventura. WorldTravelAwards (WTA) fue establecido en 1993 para reconocer, premiar y celebrar la excelencia en todos los sectores clave de las industrias de viajes, turismo y hostelería. WTA es una organización privada que busca generar interacción entre actores de la industria turística y clientes, a través de participación en redes sociales.

## CONCEPTOS COMUNES

La preocupación por conservar espacios, debido a la riqueza biológica, paisajística entre muchos otros motivos posibles, queda de manifiesto en la Convención de Washington<sup>6</sup> (convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América) que data del año 1940, ratificada por nuestro país en 1967. Dentro de los objetivos de dicho convenio se busca “proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas”.

En el año 1992, en Río de Janeiro, Brasil, Chile firma el Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>7</sup> (CDB) (ONU, 1992), donde se indica que los objetivos del convenio tratan sobre la “conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes...”.

Es ya en el convenio sobre diversidad biológica, donde se hace manifiesto el hecho de compatibilizar objetivos de conservación con otros objetivos, incluyendo la economía, en relación con un uso racional de los recursos. Además, se estableció como uno de sus objetivos que se debería proteger el 10% de las regiones ecológicas presentes en los países, intentando que fuesen representativas de los distintos tipos de paisajes y de recursos presentes en los territorios nacionales.

Aun cuando el país estaba participando en dos convenios mundiales para la conservación de la biodiversidad, se adscribe en el año

septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>8</sup> (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. En el ODS N°15 sobre “Vida en la Tierra” se identifica como meta “para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad”.

La orientación evidentemente desde los convenios internacionales hacia la implementación a nivel nacional en el diseño de políticas públicas tiene dos dimensiones del mismo fenómeno: la conservación de espacios de alto valor en biodiversidad y paisajístico, y la puesta en valor de dichos activos territoriales.

Históricamente, la singularidad de los paisajes y su contenido en las áreas silvestres protegidas ha sido motivo de visita, de manera que existe una relación innegable entre los espacios protegidos y el turismo.

Chile ha sido reconocido los años 2015 y 2016 como el “Mejor destino de turismo aventura del Mundo”, recibiendo el premio World Travel Awards.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, la revista *Forbes* (revista especializada en el mundo de los negocios y las finanzas, publicada en Estados Unidos, fundada en 1917 por B. C. Forbes), identifica a Chile como uno de los diez destinos de turismo aventura año 2016, aunque no podemos afirmar (ni negar) que esto responde a un diseño, a una estrategia país de Imagen de Chile, de Turismo Chile (Corporación de promoción turística de Chile), de las gestiones que realiza el Servicio Nacional de Turismo o eventualmente, resulte ser una parte del posible uso del territorio, que dada su geografía,

permite la generación de productos turísticos de aventura únicos en el mundo.

Chile ha sido nominado y galardonado por tres conceptos turísticos diferenciados: San Pedro de Atacama, Isla de Pascua y Torres del Paine.

La gran capacidad de atracción de estos tres elementos de la oferta ha sido lo que ha relevado y posicionado internacionalmente la actividad turística en Chile, como producto o destino de turismo aventura.

En general las definiciones de producto turístico lo identifican como un grupo de distintos elementos (bienes y servicios), los cuales son necesariamente una mezcla de aspectos tangibles e intangibles y que cumplen con satisfacer deseos y necesidades generados incluso mucho tiempo antes de consumirse.

El producto turístico debe contribuir al uso de recursos (turísticos) con un atractivo real, entendiendo el atractivo como atributo del recurso y no como un objeto aparte. Aún cuando este debate existe, lo cierto es que el objeto es el recurso turístico y el que sea más o menos atractivo es sólo un atributo de este; esto es, que un recurso turístico que presenta un mayor desarrollo (equipamiento, ingeniería de gestión u otros aspectos) no transita a convertirse en un atractivo turístico, sino que puede acercarse a generar un producto turístico (en cierto sentido). De esta forma, es importante aclarar que el atractivo es un atributo, un adjetivo.

Permitir el uso de estos recursos se da a través de la habilitación física (infraestructura, equipamiento habilitante), el soporte de servicios disponibles a los visitantes (servicios turísticos y complementarios) y una serie de elementos de gestión asociados por parte de todos los actores del sistema turístico, que permiten el funcionamiento de los elementos mencionados y su comunicación a los visi-

tantes potenciales, que pueden estar al otro lado del mundo.

Esta provisión de elementos puede ser generada desde las instituciones públicas, desde empresas privadas y evidentemente desde la mezcla de ambas dimensiones, generando un clima de buena gobernanza.

El espacio turístico es la consecuencia de la presencia y distribución en un territorio de recursos (turísticos) que no hay discusión sobre su condición de elemento esencial de la actividad turística. “Este elemento del patrimonio turístico, más la planta turística, es suficiente para definir el espacio turístico de cualquier país” (Boullón, 1986).

Entonces, el desarrollo del espacio turístico es evidentemente una dimensión funcional de desarrollo urbano del territorio, se inscribe en este y puede presentar, de la misma manera, distintas escalas para su manifestación.

El elemento clave para delimitar el espacio turístico, no obstante, son los recursos turísticos y su atractivo (su capacidad de atractivo, tomándolo como un atributo y no como un objeto), pero con que sólo existan estos recursos o que estén presentes en un territorio no es suficiente. No es suficiente porque para que este recurso pueda ponerse en valor, se requiere de una provisión de elementos físicos y de gestión, de infraestructura y equipamiento habilitante y de planta turística, además de la presencia de organismos e instituciones que permitan coordinar diversos aspectos de la actividad.

Este proceso que describe Boullón se acerca profunda e implícitamente a identificar aspectos del desarrollo urbano de los territorios.

La condición principal del espacio turístico es que los recursos (turísticos) no pueden trasladarse, de manera que la planta turística debe



El desarrollo turístico en espacios protegidos ha sido una actividad que se realiza en Chile desde la creación del primer Parque Nacional, Parque Benjamín Vicuña Mackenna<sup>10</sup>, lo cual data del año 1925. Se identifica en su informe justificativo, “se puede sacar muchísimo partido para atraer a los viajeros que buscan experimentar las intensas emociones que produce la contemplación de las maravillas de la naturaleza”.

En 1926 con la creación del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales<sup>11</sup> se considera como uno de los mismos aspectos sobre el turismo y se destacan los beneficios que pueden aportar al país, buscando para esto evitar la destrucción de sus bellezas naturales. Noventa años después, el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, emplazado en la Provincia de Llanquihue, X región de Los Lagos, es el área silvestre protegida que presenta mayor visitación (468 523 personas visitaron esta unidad Snaspe el año 2015), siendo un 17,4% del total de visitas a todas las áreas silvestres protegidas en Chile.

La temática es evidentemente de una gran relevancia de manera que se incluye un “Plan Nacional” de turismo sustentable en áreas silvestres protegidas del Estado, que nace de la coordinación del Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio del Medio Ambiente, Subsecretaría de Turismo, Servicio Nacional de Turismo y Corporación Nacional Forestal, donde se identifica como objetivo general<sup>13</sup> “potenciar la generación de beneficios ambientales, sociales y económicos a través del desarrollo del ecoturismo en áreas protegidas; fortaleciendo su gestión y generando condiciones habilitantes que permitan diversificar y mejorar las experiencias turísticas de los y las visitantes”.

## SITUACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

Chile presenta como parte de la subdivisión nacional 15 regiones y 346 comunas, las cuales son administradas por 345 municipios (la municipalidad de Cabo de Hornos en la XII región de Magallanes y la Antártica Chilena administra su territorio comunal y el territorio comunal de la Antártica).

Existe además desde el año 1925 una serie de espacios protegidos que han sido destinados por el Estado y por privados a la conservación, lo cual paulatina y evolutivamente siguiendo las tendencias mundiales se convirtieron en territorios con una vocación turística evidente, lo cual resulta entendible considerando aspectos de la geografía de Chile y la presencia de todos casi todos los climas en el territorio nacional. Estos espacios (protegidos) son 198 sitios<sup>13</sup>, que suman más del 20% de la superficie del territorio nacional.

Los espacios protegidos se reparten de manera desigual en el territorio nacional, de manera que, de las 346 comunas existentes, son 112 las comunas que presentan una relación territorial directa con algún espacio protegido, ya sea porque se inscribe dentro del territorio comunal total o parcialmente o porque tiene relación con los accesos a este.

El turismo como actividad económica se ejerce necesariamente en un territorio (son personas que viven en un lugar y que visitan otros lugares distintos a su residencia), de manera que se evidencia una relación directa entre comunas (como unidades territoriales), espacios protegidos (como unidades territoriales) y turismo (como actividad que se genera sobre un territorio).

Estos territorios comunales<sup>14</sup> presentan diversas características que los hacen un grupo

10. D.S. 378, 1925, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, actual Ministerio de Bienes Nacionales.

11. Decreto N° 552, 1926, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.

12. Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable, realizado por la Subsecretaría de Turismo para los años 2015-2018.

13. En los anexos se identifican todos los espacios protegidos reconocidos en el territorio nacional. Para el levantamiento de dicha información, se debió montar y utilizar capas para un SIG, dado que no existía como información disponible.

14. Utilizaremos la definición de la RAE, donde se identifica como: Grupo de personas que viven juntas sin someterse a las normas sociales establecidas. Forma de organización social y económica basada en la propiedad colectiva y en la eliminación de los tradicionales valores familiares.

muy heterogéneo y además presentan una serie de inequidades territoriales importantes. Desde una separación muy básica podemos realizar una división entre espacios urbanos y rurales.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>15</sup>, se presenta que

**Área:** El concepto de área es usado para denominar a los lugares caracterizados como tales por sus condiciones poblacionales. Los criterios utilizados para identificar zonas urbanas y zonas rurales varían de un país a otro e incluso varían en un mismo país en el tiempo lo cual dificulta su comparabilidad. En Chile tanto en el CENSO de 1992 y en el de 2002 se ha utilizado el mismo concepto. Se entiende como área urbana a un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2000 habitantes, o entre 1001 a 2000 habitantes, con el 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias. Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo o recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan con el requisito de población, se consideran entidades urbanas. En consecuencia: área urbana es el conjunto de las entidades urbanas.

En principio, esta definición no permite una diferenciación clara entre espacios rurales y urbanos.

La OCDE propone una tipología elaborada según las dinámicas de desarrollo de las regiones rurales, extendiendo la clasificación mencionada anteriormente y dividiendo los territorios rurales en cuatro subgrupos: regiones rurales dinámicas y remotas; regiones rurales remotas y rezagadas; regiones dinámicas intermedias; y regiones intermedias rezagadas (OCDE, 2006).

No obstante, existe una suerte de vacío en la delimitación, lo cual nos acerca más a la idea

de que las comunas rurales son aquellas que no se enmarcan o no generan conurbaciones con las áreas metropolitanas o las ciudades de Chile.

De acuerdo con los antecedentes estudiados<sup>16</sup>, de las 112 comunas que tienen una relación directa con espacios protegidos, el 22% es urbana y el 78% es rural.

Estos territorios comunales, han sido estudiados de acuerdo con diversos enfoques metodológicos, donde resulta importante destacar algunas denominaciones territoriales para explicar algunas particularidades, de acuerdo con eso tenemos:

**Zonas extremas:** Se consideran a las zonas con mayor distancia desde el centro geohistórico del país. De esta manera, se consideran zonas extremas (ley 20 655) a las regiones XV de Arica y Parinacota, I Región de Tarapacá, XI Región de Aysén, XII Región de Magallanes y las provincias de Chiloé y Palena en la X región de Los Lagos.

**Territorios Aislados:** Territorios geográficamente aislados con bajo nivel de accesibilidad; escasa población; población altamente dispersa; baja presencia y cobertura de los servicios públicos (D.S. 608, Ministerio del Interior, 2010).

**Fronteras Interiores:** Espacios terrestres bajo soberanía, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central o regional donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país.

Las fronteras interiores se caracterizan por la ausencia de vías de comunicación, la alta influencia económica del entorno y la percepción ciudadana de constituir un ente diferente, separado y postergado del resto de la población nacional, que no alcanza a disfrutar del bienestar general.<sup>17</sup>

15. Utilizaremos la definición del INE para identificar que el antecedente no se ajusta a una realidad que permita profundizar en el estudio más detallado, considerando que la complejidad de la relación urbano-rural es mucho mayor.

16. Se identifica en diversos estudios que las comunas relacionadas a espacios protegidos son 112 (el 32.3% de las comunas en Chile), las cuales como se ha descrito, presentan una relación territorial con algunos de los espacios protegidos, ya sea público o privado, presentes en el país.

17. El estudio de Fronteras Interiores se realiza en 1994, cuando en Chile no existía la cantidad de infraestructura que existe actualmente, de manera que efectivamente se concebían como una situación problema para el desarrollo del país.

**Territorios rezagados:** Se entenderán por territorios rezagados aquellos que presentan una situación de atraso, brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto del promedio del resto del país. Para estos efectos, se considerarán como ámbitos de desarrollo y bienestar variables sociales, económicas, de competitividad territorial y de calidad de vida.

Es indudable que todos estos esfuerzos buscan definir el mismo fenómeno. Que indica que existe un centro geohistórico constituido principalmente por las áreas metropolitanas que existen en Chile (4),<sup>18</sup> las cuales concentran la gran cantidad de servicios atribuibles a dimensiones del desarrollo.

Realizando un breve resumen, Chile tiene 346 comunas (como unidad territorial base, con un gobierno local). De las 346 comunas, 112 presentan una relación con algún espacio protegido (ASP, BNP, otros), lo cual representa el 65% del territorio nacional, donde vive el 25% de la población nacional.

De estas 112 comunas, el 78% (87 de ellas) son comunas rurales y el 22% (25 comunas) son comunas urbanas. Sobre las denominaciones territoriales y distintos mecanismos de apoyo a estos territorios, la información es la siguiente:

Otra variable importante de destacar es el Índice de Desarrollo Humano (IDH).<sup>19</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue creado para revelar el hecho de que son las personas y sus capacidades lo que debe ser el criterio más relevante e importante para evaluar el desarrollo de un país o de un territorio y no sólo su crecimiento económico. El Índice va de 0 (nada de desarrollo) a 1 (pleno desarrollo).

El Índice de Desarrollo Humano es un indicador medio en 3 dimensiones fundamentales del desarrollo humano (aún cuando no mide bienestar o pobreza):

- **Salud:** medido como salud plena y esperanza de vida al nacer.

- **Educación:** medido como años promedio de escolaridad en los adultos sobre 25 años y los años de escolaridad esperados para niños en edad escolar.

- **Nivel de vida:** Ingreso Nacional Bruto per cápita.

Existen 4 tramos: (i) Muy Alto; (ii) Alto; (iii) Medio y; (iv) Bajo.

De estas 111 comunas (no se considera la comuna de Alto BioBio debido a que no se ha realizado el ranking para ese territorio), 110

**Tabla 1**

Tipo	Zonas extremas	Territorios aislados	Fronteras interiores	Territorios rezagados
Cantidad de comunas	32	61	58	4
%	28,57	54,46	51,79	3,57

18. Se identifican como áreas metropolitanas La Serena-Coquimbo; Valparaíso-Viña del Mar; el Gran Santiago y el Gran Concepción, aún cuando la política nacional de desarrollo urbano identifica otras 6 áreas urbanas.

19. Se propone el IDH como una forma de establecer algunos parámetros de comparación entre comunas, no obstante, no se presenta la corrección del IDH por género ni pobreza.

(el 98,21%) están bajo el Índice de Desarrollo Humano nacional (IDH Chile 2014, estimado en 0,832, muy alto), en general el comportamiento por tramos se presenta de la siguiente manera:

**Tabla 2**

Tipo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
<b>Cantidad</b>	1	55	49	6
<b>%</b>	0,9	49,5	44,1	5,4

Resulta interesante constatar el hecho de que sólo el 5,4% de las comunas que presentan algún tipo de relación directa con espacios protegidos se encuentran en el tramo “Muy Alto” de Desarrollo Humano (tramo en el que se encuentra Chile) y la mayor cantidad de comunas están en el tramo medio<sup>20</sup>, lo que eventualmente significa que no comparten la misma realidad que otras comunas que presentan mejores indicadores, evidenciando una serie de brechas.

Para la medición de la Casen del año 2013, se determinó la línea de la pobreza a nivel nacional en un 14,4% (esto es que de cada 100 personas, 15 están en una situación de pobreza, lo cual si bien es alto, termina siendo de las menores tasas en ALC), el 56,25% de las comunas que presentan una relación directa con espacios protegidos, está por sobre esa tasa, con una tasa promedio de desocupación del 9,67% (la tasa de desocupación promedio a nivel nacional a diciembre del 2015 fue de 5,8%).

20. De acuerdo con la información presentada en el reporte del Desarrollo Humano, de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, los países que se encuentran en el tramo medio en ALC son Bolivia y Paraguay, a modo de comparación.

**Tabla 3**

Tipo	Desocupación	Pobreza
Tasa nacional	5,8	14,4
Comunas relacionadas con espacios protegidos sobre los valores nacionales	95 comunas (84,8%)	63 comunas (56,25%)

Otro elemento de gran importancia es la cantidad y densidad de empresas que existen en cada uno de los territorios comunales, considerando que efectivamente constituyen un motor de desarrollo económico y de generación de empleo. De acuerdo con la información del Servicio de Impuestos Internos SII para el año 2014, para las comunas que presentan una relación directa con espacios protegidos, la mayor cantidad de empresas son micro empresas, lo cual constituye un 83% del total de empresas en el territorio, muy por encima de la cifra nacional, donde el 78% de las empresas son microempresas.

**Tabla 4**

Tipo	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Nacional	78% (799.190)	17,7% (180.836)	2,65% (27.070)	1,31% (13.395)
Comunas relacionadas con espacios protegidos	83% (214.171)	14% (45.633)	2% (6.197)	1% (2.524)

Otra dimensión a considerar es la cantidad de recursos humanos disponibles en los municipios, considerando que son los municipios los llamados a realizar una serie de acciones para mejorar las condiciones habilitantes de las comunas y por ende aumentar o disminuir la calidad de vida de sus habitantes, canalizando oportunidades para aumentar el empleo entre otros múltiples aspectos posibles relacionados al desarrollo.

De acuerdo con información proporcionada por Subdere, en Chile existen 88.629 funcionarios municipales, independiente del tipo de contrato que mantienen con los municipios.

La comuna que presenta mayor presencia de funcionarios municipales (de las comunas analizadas que presentan relación directa con espacios protegidos) es Coquimbo (1728) y la que presenta menos funcionarios es Juan Fernández (10).

Si bien se reconoce que el turismo es una actividad económica que se presenta sobre un territorio determinado y que *puede* contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, existe una brecha importante en dicho sentido, en la medida en que se requiere la generación de entorno para que la base empresarial a escala local (la base de

**Tabla 5**

Tipo	Planta	Contrata	Honorarios	Honorarios por programas
Nacional	26.742 (30,1%)	12.186 (13,7%)	10.319 (11,6%)	39.382 (44,4%)
Comunas relacionadas con espacios protegidos	7.039 (29,9%)	3.083 (13,1%)	3.007 (12,8%)	10.428 (44,3%)

microempresas que existe en la comuna), pueda efectivamente generar oferta turística o participar en encadenamientos productivos asociados a la oferta turística generada en un territorio en particular.

Aunque no existen estadísticas de turismo interno en Chile, que permitan realizar una lectura en mayor profundidad sobre el ingreso de turistas y gasto asociado por comuna, es posible identificar algunos datos sobre visitación a Áreas Silvestres Protegidas (aún cuando no representan el total de los espacios protegidos, ni se contabilizan las visitas en todos estas ASP). El Total de visitas a las ASP 2014 (Conaf, 2015) fue de 2 510 648 personas, donde 1 908 867 fueron visitantes chilenos y 601 781 fueron visitantes extranjeros. No obstante, se reconoce que los visitantes extranjeros realizan un mayor gasto.

## CONCLUSIONES

Necesariamente se debe reconocer que el turismo se ha empezado a consolidar como una alternativa tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales, especialmente aquellos que presentan una relación territorial directa con espacios protegidos (considerando a dichos espacios una de las grandes oportunidades para el desarrollo turístico en Chile). No obstante, los gobiernos locales que presentan relaciones territoriales con espacios protegidos son en su gran mayoría pequeños y no han logrado un desempeño tal que les permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes o lograr mejor entorno para las empresas que están localizadas en estas comunas.

Evidentemente el rol principal de dinamización de las economías locales depende de los municipios y de su capacidad para articular redes de colaboración y de apalancamiento

de recursos, destacándose la necesidad de generar una mayor coordinación con las otras instancias públicas (diálogo público-público) para la generación de un entorno adecuado de desarrollo turístico asociado a espacios protegidos, no obstante, al ser municipios pequeños, no han podido lograr como proceso sistemático una coordinación efectiva.

Los municipios, al ser figuras administrativas resguardadas por ley, permiten generar relaciones de largo plazo para el desarrollo de temáticas específicas con organismos públicos, de manera de fijar condiciones para el desarrollo de iniciativas que no pueden realizarse directamente con el sector privado.

Muchos municipios poseen áreas de turismo y de fomento productivo, las cuales pueden potenciarse a través de la transferencia técnica y traspaso de metodologías, de manera de consolidar un trabajo de alto estándar para generar oferta turística con la base empresarial a escala local.

Al mismo tiempo, pueden generar iniciativas que permiten apalancamiento de recursos públicos, de manera de generar escalamientos que requieren de equipamiento e infraestructura habilitante y que permita la participación de las empresas locales, que estadísticamente son las más pequeñas, fomentado al mismo tiempo un clima de innovación.

Por último, la capacidad de las municipalidades para establecer ordenanzas locales, permitiría generar un orden de la actividad en sus territorios comunales, lo cual puede verse fortalecido en la medida en que puedan actuar de manera asociada, logrando establecer un clima de colaboración y de generación de entorno para la conservación y puesta en valor de espacios protegidos y al mismo tiempo, para la generación de oportunidades de un mejor desempeño para las empresas locales,

para los encadenamientos productivos y una mejora en la calidad de vida de las comunidades locales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Berdegú, J.; Jara, E.; Modrego, F.; Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). Ciudades Rurales de Chile. *Documento de Trabajo N° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J.; Jara, E.; Modrego, F.; Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). Comunas Rurales de Chile. *Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. MunkRavnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. (2012). Territorios en Movimiento. *Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J. A. (2016). *Desarrollo Territorial Rural, 15 años después*. Seminario en Homenaje a Alejandro Schejtman: Perspectivas para el Desarrollo Rural Latinoamericano. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J. A. y Schejtman, A. (2007). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. *Documento de Trabajo N°1. Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile: Rimisp/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En: Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*, pp. 37-64. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Boullón, R. (2006). Espacio Turístico y Desarrollo Sustentable Aportes y Transferencias, Vol. 10, N°2, sin mes, pp. 17-24. Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Boullón, R. (2006). *Planificación del Espacio Turístico*. México: Trillas.
- Cárcamo, H. (2009). Desarrollo Territorial Rural (DTR): Perspectivas de Solución para la Pobreza Rural en Chile. *Tiempo y Espacio*, Año 20, Vol. 23, pp. 45- 61, Depto. Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía, Universidad del Bío-Bío.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina*, (LC/G.2635-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- CONAF (2015). *Estadísticas de visitantes al sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el estado*. Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal.
- Fernández Richard, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México. Año VII N°32, julio-diciembre, pp. 148-160.
- FOMIN (2015). *El enfoque del FOMIN en torno al Desarrollo Económico Territorial: una agenda para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guzmán, A. (2013). Propuesta de un Modelo de Inteligencia Territorial. *J. Technol. Manag. Innov.* Volume 8, SpecialIssue ALTEC.
- Helmsing, A. H. J. (Bert) (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de

- segunda y tercera generación. *Revista EURE*, Vol. XXV, N°75, pp. 5-39, Santiago de Chile.
- INE (2007). División Político Administrativa y CENSAL. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Janvry, A. de, Sadoulet, E. (2004). *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe “Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”.
- Larrubia Vargas, R. (1998). El espacio rural: Concepto y realidad geográfica. *Baética: Estudios de arte, geografía e historia*, N° 20, pp. 77-96. España: Universidad de Málaga.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El Concepto del Territorio y la Investigación en las Ciencias Sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Vol. 7, N°3, diciembre. México: Colpos.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). *Situación de la pobreza en Chile: Presentación de la nueva metodología de medición de la pobreza y síntesis de los principales resultados encuesta Casen 2013*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1967). *Decreto 531. Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América*, firmado en Washington el 12 de octubre de 1940.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1995). *Decreto 1963, Promulga Convenio sobre la Diversidad Biológica*, adoptado el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, República Federativa de Brasil.
- Ministerio del Interior (2014). *Decreto N°1116: establece plan de desarrollo para territorios rezagados*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior (2008). *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Naciones Unidas (2003). *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe* (Versión Preliminar). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Naciones Unidas (2014). *Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*.
- Nieves Cobos, G. (2008). *Desarrollo local y pobreza: desigualdades socioterritoriales*. Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- ONU (1992). *Convenio sobre la diversidad biológica*.
- Organización Mundial del Turismo (2014). *Panorama OMT del turismo internacional*.
- Perez, E. (2001). *Hacia una nueva visión de lo rural*. Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Raczynski, D. (1995). *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina, Cieplan.
- Serrano, C. (2010). *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*. Santiago de Chile: Rimisp/ Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural.
- Servicio Nacional de Turismo (2014). *Anuario de Turismo*.

Soza-Amigo, S. y Correa, L. (2014). Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica, Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, Volumen XIV, N° 2, julio-diciembre, pp. 187-216.

Subdere (2011). *Metodología de Estructuración Territorial de Comunas*. División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional. Santiago de Chile: Subdere.

Trivelli, C. (2010). *Activos culturales, identidad territorial y desarrollo rural*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (2011). *Las áreas protegidas de América Latina, Situación actual y perspectivas para el futuro*. España: UICN.

Vacas Guerrero, T. (2001). Los espacios naturales protegidos como recurso turístico. Metodología para el estudio del Parque Nacional de Sierra Nevada. *Estudios Turísticos*, N°147, pp. 57-84. España: Instituto de Estudios Turísticos/Secretaría General de Turismo/Secretaría de Estado de Comercio y Turismo