



Rivas Ortega, Humberto

La estrategia de competitividad de Chile : algunos alcances para el cluster de turismo de intereses especiales



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Rivas Ortega, H. (2012). La estrategia de competitividad de Chile : algunos alcances para el cluster de turismo de intereses especiales. Revista de ciencias sociales, 4(21), 107-124. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1543>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Humberto Rivas Ortega

La estrategia de competitividad de Chile

**ALGUNOS ALCANCES PARA EL CLUSTER
DE TURISMO DE INTERESES ESPECIALES**

1. El turismo en la estrategia de competitividad internacional de Chile

En los últimos años y como consecuencia de la necesidad de posicionar a Chile como un destino competitivo en los mercados internacionales (Servicio Nacional de Turismo, 2005, p. 4), el Estado realizó un importante esfuerzo de política selectiva orientada a fortalecer el desarrollo turístico regional, en el marco de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad impulsada en el año 2007. El objetivo era focalizar el financiamiento gubernamental para todos los programas y proyectos que tuvieran componentes de innovación y competitividad en algunos sectores o actividades económicas con capacidad de lograr una mayor diversificación y sofisticación productiva para el país, como una forma de fortalecer la inserción en el comercio mundial.

El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, organismo responsable de implementar esta estrategia (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2006, p. 30), planteó que este proceso implicaba necesariamente adoptar un enfoque selectivo de *clusters* basados en recursos naturales “y otros que puedan desarrollarse, a los que se ligan entidades tecnológicas que marquen liderazgo global en el área respectiva y que integren grandes empresas matrices con una multiplicidad de empresas medianas y pequeñas, proveedoras de insumos, servicios o bienes de capital así como empresas derivadas o laterales (*spin-offs*), surgidas de procesos de innovación. Se trata de nuevas dinámicas de innovación que permitan: fortalecer el crecimiento de la productividad primaria de los sectores de recursos

naturales; generar nuevas actividades intensivas en conocimiento vinculados a estos sectores; diversificar la matriz exportadora agregando conocimiento y valor a recursos naturales y desarrollando nuevos productos y servicios intensivos en tecnología y capital humano”.

En la etapa previa a esta definición estratégica, se tuvieron en consideración dos aspectos propios del actual escenario mundial: la dinámica del proceso de globalización y la necesidad de aprovechar el conocimiento y las innovaciones de nuestra sociedad. Se reconocía que ambos representan “la verdadera esencia de la competitividad y el motor de desarrollo a largo plazo, incluso para aquellos sectores basados en la explotación de recursos naturales en los que Chile ha fundado su crecimiento” (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007, p. 26.).

Como conclusión del trabajo desarrollado por todos los actores públicos y privados convocados por este Consejo entre los años 2006 y 2007, y luego de un proceso de priorización, se identificaron 11 sectores o áreas claves de la economía (acuicultura, *outsourcing*, alimentos procesados de consumo humano, servicios financieros, fruticultura primaria, logística y transporte, minería no metálica, minería del cobre y subproductos, porcicultura y avicultura, construcción y turismo de intereses especiales) a las que se reconocía la capacidad de estimular el crecimiento del país, en función de cuatro criterios básicos: *a*) importancia de cada sector o actividad en el PIB, *b*) potencial de crecimiento para Chile en cada sector, *c*) esfuerzo necesario para lograr competitividad o para “capturar” un aumento del PIB y *d*) necesidad de intervención del Estado para capturar el potencial del sector o actividad.

Se concluyó que uno de estos sectores en los que se debía intensificar las iniciativas productivas del país sería el del turismo, y particularmente el denominado *cluster de turismo de intereses especiales*, por cuanto registraba una situación de base muy favorable para incrementar el PIB nacional, lo que dependería de la intensidad de la gestión pública y privada para reducir las brechas que afectan su desarrollo y para aprovechar las oportunidades de generación de ingresos.

Los factores más importantes para respaldar esta decisión tenían directa relación con aspectos medioambientales, económicos, sociales, culturales y legales, entre otros: ubicación geográfica del país, existencia de recursos naturales como ventaja competitiva, capital humano (existente y capacidad de atracción), condiciones del país para atracción de inversiones hacia el sector específico, acceso a la tecnología, infraestructura y logística, asociación y conexión, sustentabilidad ambiental, sustentabilidad de las ventajas compe-

titivas y marco regulatorio.¹ Para comprobar los resultados y verificar los avances de Chile en sus indicadores de competitividad, se estableció el criterio de aplicar *rankings* validados a nivel mundial y particularmente por el Foro Económico Mundial (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007, p. 63).²

Para el sector turismo se reconocía que la participación en los mercados internacionales dependía de una “gestión de demanda” (Boston Consulting Group, 2007, p. 46) que para el año 2012 permitiera: *a*) generar o capturar mayor valor por turista, con una meta de U\$S 2.700 millones a U\$S 4.000 millones de ingresos por turismo internacional, *b*) crecer en llegadas internacionales a cuatro millones de turistas, *c*) mantener o mejorar el tiempo de estadía del turista en el país.

Se identificaron las brechas y limitaciones críticas para lograr estas metas y se elaboró una propuesta que incluía un conjunto de medidas en el ámbito de la oferta, la demanda y el ordenamiento institucional, lo que se respaldaría con un trabajo coordinado por el Ministerio de Economía. Al mismo tiempo, se diseñó un plan de acción a cuatro años (Servicio Nacional de Turismo, 2006, p. 21), que incorporaba proyectos de cobertura nacional. En cuanto a la inversión propuesta para las principales líneas de acción, se estimaba que el financiamiento necesario para llegar a la meta de turistas prevista para el año 2012 debía alcanzar al menos un total de U\$S 35 a U\$S 65 millones, con un alto componente en promoción, lo que no es factible si se considera que para el año 2011 el presupuesto de promoción es de U\$S 5 millones.

El organismo de turismo definía en su visión que al año 2010 “el turismo se constituirá en uno de los fundamentos del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, posicionando, reconociendo y valorando a Chile como un país turístico competitivo, logrando una imagen consolidada como destino para el turismo de intereses especiales” (Servicio Nacional de Turismo, 2006, p. 21). Cabe agregar que las previsiones para el año 2010 indicaban que el país podría recibir un total de 3.000.000 de turistas e ingresos por U\$S 2.000 millones (Servicio Nacional de Turismo, 2006, p. 21).

Para lograr este propósito se diseñó un Plan de Acción que incluía una cartera de 33 programas y proyectos en cinco áreas: turismo prioridad nacional, satisfacción del turista, promoción y *marketing* integral, ordenamiento territorial, coordinación pública y privada, innovación y desarrollo de mercados, y turismo social (véase cuadro 1).

Al evaluar en qué grado se han cumplido las iniciativas formuladas por este organismo – teniendo en cuenta que la ejecución de este plan requería un importante esfuerzo de coordinación e

¹ En la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad se establecieron estos 10 criterios para evaluar el esfuerzo necesario para lograr competitividad en los *clusters* priorizados, incluyendo el turismo de intereses especiales.

² El Foro Económico Mundial publica desde el año 2007 el Índice de Competitividad de los Viajes y Turismo, que incluye un análisis comparativo de más de 130 países.

Cuadro 1. Estado de ejecución de los proyectos del Plan de Acción de Turismo Chile 2006-2010

Proyecto/iniciativas	Situación actual
Turismo prioridad nacional	
Ley de Turismo	Ejecutado en el período
Nueva institucionalidad de Sernatur	Ejecutado en el período
Fortalecimiento de la Oferta Turística (BID)	Proyecto iniciado. Descartado posteriormente
Plan Nacional de Turismo	Pendiente
Cuenta Satélite de Turismo	Ejecutado en el período
Estudio del comportamiento del turismo receptivo	Ejecutado en el período
Observatorios turísticos regionales	En ejecución parcial, algunos no han sido aprobados debido a falencias técnicas
Satisfacción del turista	
Sistema de certificación de calidad de los servicios turísticos	Ejecutado en el período
Desarrollo de normas de calidad de servicios	Ejecutado en el período
Campaña nacional de conciencia turística	Ejecutado parcialmente
Promoción turística. Marketing integral	
Plan de marketing para el turismo interno	Ejecutado parcialmente
Plan de marketing de turismo internacional	Ejecutado en el período
Fortalecimiento de la Corporación de Promoción Turística de Chile	Ejecutado parcialmente. Sin embargo, la Ley de Turismo reduce el aporte estatal, por cuanto a partir del año 2012 Sernatur se debe retirar de la Corporación
Fortalecimiento de la marca "Chile Naturaleza que Conmueve"	La marca fue reemplazada por otra marca genérica para promoción global del país
Desarrollo de Clubes de Producto	Pendiente. Solo el producto termas
Ordenamiento territorial turístico	
Incremento de la oferta turística en áreas protegidas	En ejecución
Fortalecimiento de la gestión en áreas protegidas	Pendiente por cambios legislativos
Fortalecimiento de Zonas y Centros de Interés Turístico	Pendiente por cambios legislativos
Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial en destinos piloto	Pendiente
Apoyo al diseño de planes de Desarrollo Turístico Comunal	Ejecutado en el período
Implementar un sistema de indicadores de sustentabilidad en destinos turísticos	Ejecutado en su primera fase de identificación de indicadores. Pendiente para implementación
Diseño de circuitos turísticos	Ejecutado parcialmente
Desarrollo de rutas escénicas	En ejecución
Señalización turística en áreas prioritarias	Ejecutado parcialmente

Coordinación público - privada	
Funcionamiento y articulación de un Consejo Asesor Público Privado	Ejecutado durante el período. Actualmente se trabaja a través de Mesas de Turismo
Establecer modelos de gestión de destinos turísticos	Ejecutado a través de un proyecto de innovación
Innovación y desarrollo de mercados	
Ampliar el Programa Vacaciones Tercera Edad	Ejecutado en el período
Desarrollo del programa Sendero de Chile	Ejecutado en el período
Construir el Museo del Mar	Ejecutado a nivel de diseño
Desarrollar rutas turísticas	En ejecución
Fomentar circuitos binacionales	En ejecución
Fortalecer municipios turísticos	En ejecución
Turismo social (No incluye programas específicos)	Ejecutado parcialmente

Fuente: elaboración propia, basada en Sernatur (2007).

inversión, así como ciertas transformaciones institucionales que implicaban cambios en la legislación vigente— se aprecia que poco más del 30% de estos se ejecutó completamente durante el período previsto y la mayoría se encuentran en ejecución debido a que se trata de programas o proyectos que implican un proceso de diseño y ejecución permanente, como es el caso de la señalización turística, o las campañas de *marketing*. Solo se descartaron dos proyectos por falta de financiamiento: Fortalecimiento de la Oferta Turística y Museo del Mar.³

Sin embargo, y considerando los avances logrados, ¿es suficiente la puesta en marcha de este tipo de planes para lograr avances significativos de posicionamiento y competitividad conforme a las potencialidades del país?

La evolución de algunos indicadores en el tiempo permite concluir que si bien Chile registra durante los últimos cuatro años un incremento en la llegada de turistas internacionales (véase gráfico 1), su participación en el mercado internacional de las Américas representaba solo el 1,8% al año 2010 y el crecimiento de llegadas respecto del año anterior solo alcanzó el 0,6%, cifra muy inferior a la registrada por otros países de la región, como Argentina (22,8%), Brasil (7,5%), Colombia (3,6%), Ecuador (8,1%) y Perú (7,4%), y del promedio de las Américas, que alcanzó el 6,4% (Organización Mundial del Turismo, 2011, p. 8).

Durante el año 2010 el turismo generó un aporte de U\$S 2.039 millones, con un leve incremento (3,1%) respecto del año 2009 (gráfico 2).

³ Un factor importante a tener en cuenta para evaluar este plan es que algunos proyectos, entre ellos el más esperado por el sector turismo, como la promulgación de la Ley de Turismo, se concretaron al finalizar la gestión de gobierno, correspondiéndole a las nuevas autoridades su implementación e incluso tomar la decisión de continuar. A la fecha no existe certeza respecto de la continuidad de algunas de las acciones de este plan.

Gráfico 1. Evolución de las llegadas de turistas a Chile

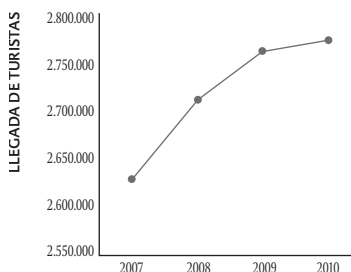


Gráfico 2. Evolución de los ingresos del turismo internacional

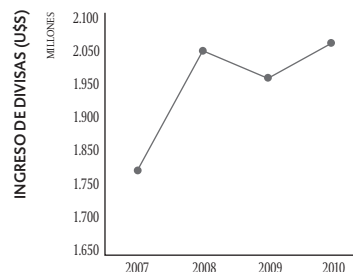


Gráfico 3. Evolución del PIB turístico de Chile

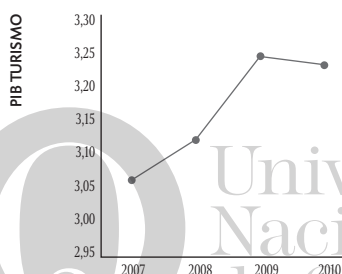


Gráfico 4. Evolución del gasto promedio del turista en Chile

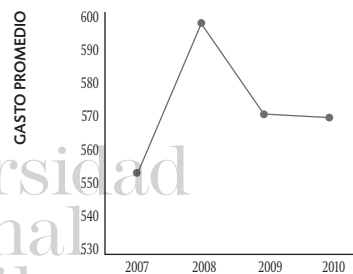


Gráfico 5. Llegadas de turistas (%) de larga distancia a Chile

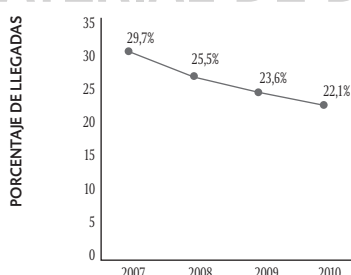
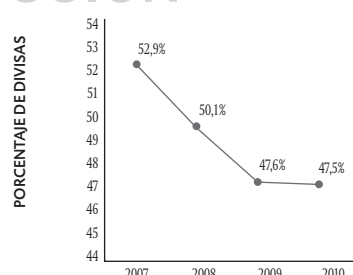


Gráfico 6. Ingreso de divisas (%) de mercados de larga distancia a Chile



En términos globales la participación relativa del sector turismo en el PIB nacional mantiene una participación constante e incluso con leve tendencia a la baja, lo que se explica porque el gasto promedio total realizado por los turistas durante su permanencia en el país (US\$ 570) es similar al registrado el año 2009 e inferior al año 2008 (gráficos 3 y 4).

Cuadro 2. Índice de competitividad de viajes y turismo 2008-2011

País	2007	2008	2009	2011
Argentina	64	58	65	60
Bolivia	109	106	114	117
Brasil	59	49	45	52
Chile	45	51	57	57
Perú	81	70	74	69

Fuente: Foro Económico Mundial.

Asimismo, en el período 2007-2010 se observa una progresiva disminución de la participación de los turistas procedentes desde mercados de larga distancia hacia Chile, tanto en el volumen de visitantes (gráfico 5), como en el ingreso de divisas (gráfico 6), lo que afecta directamente las oportunidades de desarrollo de productos de interés especial.⁴

Finalmente, otro indicador a considerar es el financiamiento destinado a la promoción turística internacional de Chile en relación a otros países de Sudamérica, que también es significativamente inferior. La inversión en campañas promocionales alcanzó los U\$S 100 millones en Brasil, U\$S 30 millones en Argentina, U\$S 20 millones en Perú y U\$S 15 millones en Colombia, mientras que en Chile solo se destinaron U\$S 5 millones (FEDETUR, 2011).

En cuanto a la situación de competitividad de Chile, la evolución del país en el *ranking* del Foro Económico Mundial indica que mantiene una posición favorable en el Cono Sur de América, aunque enfrenta un progresivo descenso en los últimos años, a diferencia de países vecinos, como Argentina, Brasil y Perú, que han realizado un esfuerzo sistemático respaldado en sus planes nacionales de turismo y superan la posición relativa alcanzada en el *ranking* del año 2008 (cuadro 2).

Según la medición proporcionada por este índice, la mayor debilidad de Chile se aprecia en el subíndice de recursos humanos, culturales y naturales, ubicándose muy por debajo de Argentina, Perú y Brasil, y perdiendo más posiciones respecto del año 2008 que estos tres países (cuadro 2). Esto es aun más preocupante al constatar que durante la alta temporada de verano del 2010 el 73%

⁴ El mercado denominado de larga distancia comprende para estos efectos a turistas de Norteamérica, Europa y Asia.

Cuadro 3. Comparación entre los subíndices del Índice de competitividad de viajes y turismo 2008-2011

País	Marco regulatorio			Ambiente de negocios e infraestructura			Recursos humanos, culturales y naturales		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011	2008	2009	2011
Argentina	65	74	72	64	70	70	27	41	35
Bolivia	122	127	133	101	110	111	60	58	67
Brasil	84	95	80	67	69	75	6	4	11
Chile	45	49	48	54	58	56	54	64	62
Perú	86	89	87	88	92	82	33	33	34

Fuente: Foro Económico Mundial.

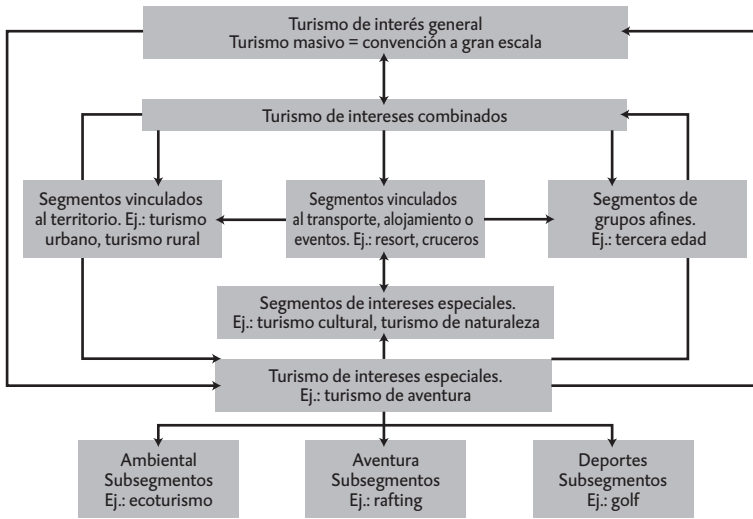
de los turistas europeos y el 62% de los turistas norteamericanos viajaron al país motivados por sus atractivos naturales y su paisaje y que una vez que culminen su viaje por Chile se dirigirán hacia Argentina (19% de los norteamericanos y 24% de los europeos) o Perú (6% de los norteamericanos y 5% de los europeos) (Servicio Nacional de Turismo, 2010).

2. El desarrollo de un *cluster* de turismo de interés especial como una respuesta al desafío de la competitividad turística en los destinos

El diseño de una estrategia-país basada en la oportunidad de ampliar e innovar en la base productiva del turismo a nivel regional y local también conlleva un esfuerzo adicional de sensibilización y difusión sobre el tipo de productos turísticos a desarrollar. Si bien la Política Nacional de Turismo de 2005 hizo énfasis en una promoción internacional dirigida a estimular en Chile la práctica de actividades de intereses especiales, no se ha logrado consolidar una oferta diversificada de productos y servicios de calidad acordes a las demandas de este exigente segmento del mercado.

Una de las interrogantes que surge, ante el desafío de incrementar la participación del turismo en la economía nacional conforme

Figura 1. Ciclo del turismo de intereses especiales



es ¿cómo fomentar e inducir mayor desarrollo endógeno a partir de la focalización de la intervención pública y privada y qué factores resultan críticos para recuperar su posición competitiva en los mercados de larga distancia?

La definición estratégica de fomentar el “turismo de intereses especiales” constituye un importante desafío para la innovación productiva a nivel local que requiere, por una parte, fortalecer la gestión gubernamental y, por otra, establecer nuevos estándares de calidad y sustentabilidad para la oferta turística regional. Se entiende que las motivaciones de interés especial se originan en intereses más generales y responden a factores físicos, como el medioambiente global y local (condiciones políticas, económicas, ecológicas, tecnológicas, entre otras); psicológicos, demanda turística (que incluye aspectos cognitivos como percepciones, valores, actitudes, necesidades e imágenes); la oferta de servicios (alojamiento, transporte, lugares/destinos, etc.) y los medios de comunicación de masas (internet, televisión, prensa), que facilitan el posicionamiento de los lugares a través de la imagen que proyectan de estos (Trauer, 2006, p. 186).

En la práctica se crea un ciclo turístico que responde, en primer lugar, a motivaciones e intereses generales, de las que se desprenden viajes combinados, por ejemplo de turismo masivo y visitas a parques nacionales, para derivar finalmente en viajes de interés más específico, como por ejemplo el turismo científico (figura 1).

Para entender cómo opera este ciclo es clave trabajar desde la perspectiva de gestión y adaptación de los destinos y su oferta turística a las motivaciones de los viajeros, siendo que en este proceso surge tal vez la mejor oportunidad para el desarrollo de un *cluster* basado en productos de interés especial (Trauer, 2006, p. 189). A continuación enumeramos algunas de las condiciones favorables con las que Chile puede contar para potenciar esta oferta:

- a) Desde el punto de vista territorial, las actividades de intereses especiales se pueden desarrollar en todas las regiones del país, a diferencia de otras actividades, que se encuentran mayoritariamente localizadas en función de ciertos recursos, como es el caso de la playa.
- b) A lo largo del país se han creado micro y pequeñas empresas que ofrecen servicios de alojamiento, transporte y recreación, orientados específicamente al mercado internacional.
- c) Existe una alta heterogeneidad de nichos de interés con distintos grados de madurez y desarrollo: turismo astronómico, enoturismo, etnoturismo, turismo científico (geológico, paleontológico y otros), observación de flora y fauna –con sus respectivas especialidades (*birdwatching*, *whalewatching*, y otras)–, turismo aventura, turismo cultural, turismo deportivo, termalismo, turismo de naturaleza y agroturismo, entre otros que han recibido un creciente apoyo del Estado a través de instrumentos de fomento.
- d) Los destinos que tienden a especializarse en productos de interés especial, como es el caso de la Patagonia, el Desierto de Atacama, la zona de Los Lagos, la Araucanía e Isla de Pascua, muestran una creciente participación en los circuitos internacionales.
- e) Los destinos de carácter masivo, como es el caso de las playas del norte y la zona central, han fomentado la conectividad física y la articulación comercial con otros lugares que ofrecen productos complementarios, lo que ha contribuido a la creación y diversificación de nuevas cadenas productivas.

Teniendo en perspectiva la oportunidad de posicionar la “marca Chile” y los instrumentos que el Estado desarrolló para aplicar la estrategia de competitividad, a partir de 2007 se impulsó en las regiones la creación de programas de mejoramiento de competitividad sectorial basados en un enfoque de *clusters*. La responsabilidad de su implementación fue asignada a las autoridades regionales (gobierno regional), a través de las agencias regionales de Desarrollo Productivo. De acuerdo al reglamento de estas agencias, los *clusters* se definieron como una “concentración geográfica de empresas e instituciones, interconectadas en un área de actuación específica. Ellos incluyen un conjunto de empresas y otras entidades ligadas

que son importantes para la competitividad, como son proveedores de insumos especializados, infraestructura, máquinas y servicios, extendiendo frecuentemente la cadena para incluir canales de comercialización, compradores, productores de bienes complementarios, empresas calificadoras de mano de obra, tecnologías e insumos comunes. Incluyen igualmente instituciones gubernamentales y de otra naturaleza como son universidades, instituciones de control de calidad, empresas de investigación y desarrollo, especializadas en calificación de profesionales, capacitadoras en gestión administrativa y otras” (Corporación de Fomento de la Producción, 2009, p. 5).

Aunque el concepto responde a la localización espacial de un núcleo empresarial, interrelacionado en un ámbito de la producción o servicios específico (Porter, 1998, p. 78), un factor importante a considerar para el éxito de cualquier intervención es que la principal preocupación de las políticas de promoción de *clusters* es la gente y sus vinculaciones de confianza, intereses y aspiraciones (Meyer-Stamer y Harmes-Liedtke, 2005, p. 13).

Por lo tanto, el diseño de una política pública oficial de formalización y consolidación de *clusters*, tal como se aborda en el caso chileno, debería contribuir a estimular y potenciar las capacidades de los actores locales para conformar estructuras de encadenamientos sustentables en el largo plazo (Asheim y Coenen, 2005, p. 1194; Jackson y Murphy, 2006, p. 1021). En esta dirección, el rol del sector público reviste especial relevancia, por cuanto debe identificar territorios con condiciones favorables para aprovechar su potencialidad productiva en torno a ciertas actividades turísticas y adoptar rápidamente decisiones que fomenten la inversión privada, desde luego siempre y cuando existan atributos para asegurar, entre otros factores, una experiencia turística de calidad (Bornhorst, Ritchie y Sheehan, 2010, p. 584).

De hecho, los proyectos de turismo forman parte de sistemas productivos mayores insertos en territorios complejos, donde existen otras actividades económicas tales como minería, agricultura o explotación forestal. Como componente de este sistema, es inevitable que la actividad turística entre en contacto con otras actividades, con la posibilidad de desencadenar relaciones de cooperación y conflicto. Para ejemplificar, es evidente que la gran minería del cobre requiere la construcción de caminos con alta capacidad de resistencia a la carga, amplias pistas y radios de viraje. Sin embargo, las iniciativas de incentivo a actividades turísticas de naturaleza podrían requerir para esa misma zona, vías de acceso de muy bajo impacto y escasa intervención del entorno, con una serie de instalaciones que atraigan y den seguridad a los visitantes motivados por la observación de la naturaleza.

Las experiencias internacionales nos muestran que para la implementación efectiva de agendas de trabajo entre múltiples acto-

res diversos y dispersos, se deben cumplir ciertas condiciones de madurez del entorno. A continuación se enumeran un conjunto de premisas básicas que se han identificado como factores críticos para el éxito de una estrategia de *clusters*:

- Una visión compartida y aceptada por todos los actores, concretada en objetivos específicos y medibles.
- Confianza entre los actores, fundamentada en el cumplimiento recíproco de los compromisos asumidos.
- Coherencia entre el discurso y la práctica, entre la declaración de intenciones y la asignación efectiva de recursos.
- Legitimidad y validación de los liderazgos formales, así como reconocimiento y empoderamiento de los liderazgos locales.
- Credibilidad del proyecto, basada en su coherencia lógica y su factibilidad técnico-política, y reforzada por medio de pequeños logros visibles en el corto plazo.
- Voluntad de las partes que apuestan por el establecimiento de vínculos de cooperación proyectados en el largo plazo.
- Existencia de capacidad de gestión y apoyo político institucional tanto en los actores centrales como en los territoriales.
- Responsabilidad para rendir cuentas (*accountability*) de los actores en un monitoreo sistemático de resultados basado en indicadores objetivos, medibles, concretos y específicos.
- Percepción de los actores territoriales de una simetría entre los esfuerzos invertidos en la colaboración y la expectativa de los beneficios que se obtendrán en un horizonte de tiempo razonable.
- Existencia de mecanismos de soporte que permitan articular una agenda compartida, convocar reuniones, informar de los avances, monitorear compromisos, comunicar y difundir a terceros visibilizando los logros obtenidos.
- Sensación compartida de participar en un proyecto de relevancia estratégica para el país, que va más allá de la miopía de los intereses cortoplacistas individuales.
- Coordinación institucional que permita establecer vínculos formales de trabajo entre instituciones regionales y locales.
- Fuerza de mercado para generar una demanda y oferta turística en el destino (Corporación Andina de Fomento, 2006, p. 82; Novelli, Schmitz y Spencer, 2006, p. 1141; Jackson y Murphy, 2006, p. 1024; Giuliani, Petrobelli y Rabelotti, 2005, p. 557; Asheim y Coenen, 2005, p. 1179; Nordin, 2003, p. 34).

Adicionalmente, se suma que un *cluster* basado en el turismo de intereses especiales, siempre producirá impactos de distinta magnitud y naturaleza en la población local, independientemente de

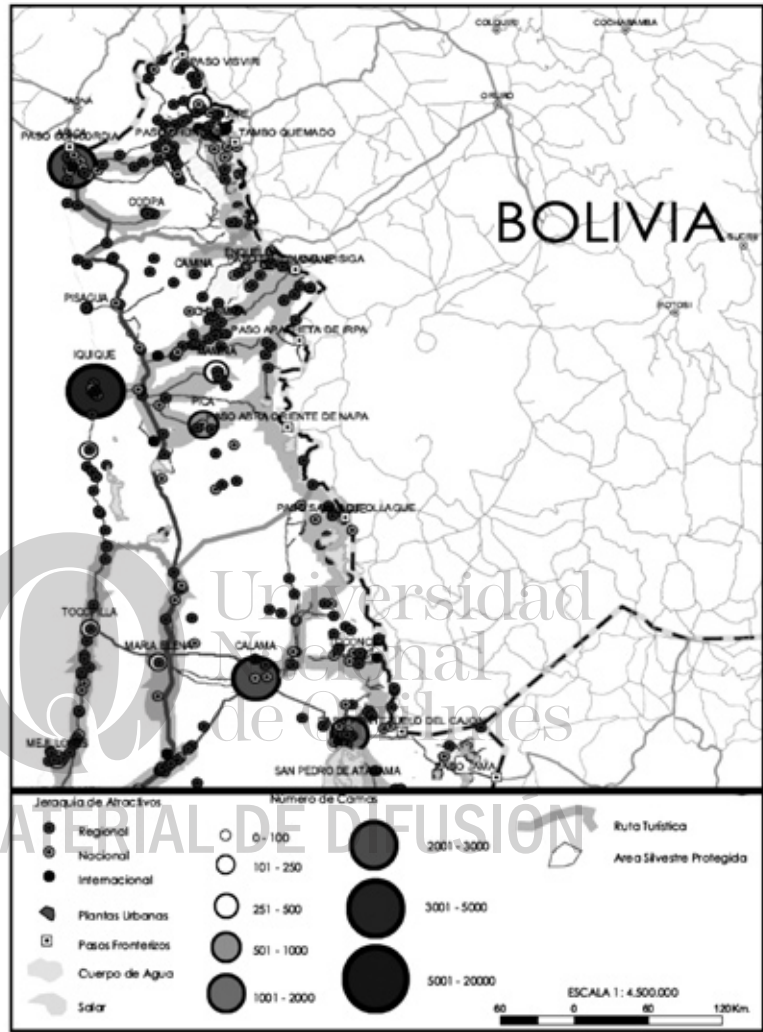
si todos los integrantes de la comunidad participan de la prestación de servicios turísticos. Esto implica que el sector público y las autoridades políticas deben conciliar las expectativas y demandas de estas comunidades (educación, salud, recreación, conservación del entorno, etc.), con las expectativas de los inversionistas privados y su eventual presión por disponer de condiciones favorables e inversiones públicas que faciliten su instalación y el desarrollo de sus actividades.

Entre las características de nivel macro que determinan la conformación de un *cluster*, y que son claves para comprender el éxito de una política destinada a impulsar el desarrollo de un sector productivo como el turismo, se cuentan las siguientes: *a*) estabilidad macroeconómica; *b*) adopción de políticas de innovación y educación; *c*) construcción de instituciones sólidas; *d*) profundización de la apertura comercial; *e*) estimular la colaboración pública y privada en materia de investigación y diseminar los resultados de la investigación a las pymes; *f*) mejorar las destrezas y habilidades de los productores en las primeras etapas de la cadena productiva (ejemplos, agricultura y ganadería); *g*) facilitar la entrada de las pymes; *h*) fomentar la adopción de normas de calidad y sanitarias, reglamentos de protección ambiental, e imponer inspecciones y controles de calidad; *i*) promover el acceso a los mercados extranjeros y superar barreras no arancelarias; *j*) mejorar el acceso y disponibilidad de buenas infraestructuras básicas (Corporación Andina de Fomento, 2006, p. 30, y Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 66).

La configuración territorial de un *cluster* turístico estará integrada por un conjunto de elementos estructurantes, tales como: atractivos naturales o culturales que inducen al viaje; centros poblados que ejercen la función de polos de servicios; equipamiento e instalaciones turísticas; red vial e infraestructura de servicios básicos, entre otros, que condicionan la distribución de los flujos turísticos en su interior y determinan su extensión y potencialidad de uso. En la práctica es el contacto entre el visitante y el lugar turístico lo que define la funcionalidad y la dimensión del destino turístico, por lo que el radio de desplazamiento del turista es determinante para establecer su configuración territorial.

Como se aprecia en el mapa de la zona norte de Chile (figura 2), a medida que el proceso de desarrollo de “clusterización” se hace más complejo, es decir que los eslabonamientos o relaciones en el sistema turístico tienden a definir una estructura espacial más integrada para responder a una demanda específica, evidentemente que es necesario consolidar los niveles de competitividad que permitan asegurar que la dotación de equipamiento turístico en

Figura 2. Capacidad instalada de camas en el cluster de turismo de interés especial en la zona norte de Chile



el área contribuye a posicionar el destino en el corredor turístico binacional chileno-boliviano.

Precisamente, con ese propósito y para evitar la generación de duplicidades en la gestión de los destinos, se propone articular el trabajo de *cluster* de turismo de intereses especiales con el gobierno regional, a través de las corporaciones de Desarrollo Regional, que cuentan con capacidad para actuar y un conocimiento de la realidad regional y de las redes institucionales que le facilitará la construcción de sinergias, tanto con los actores sectoriales del turismo como con otros sectores.

3. Algunos alcances finales a modo de conclusión

La oportunidad de posicionar a Chile como un destino de interés especial de alta jerarquía dependerá de la efectividad de las medidas que aseguren la sustentabilidad del entorno natural y sociocultural a lo largo de toda la cadena de valor del *cluster*.

La coordinación entre actores públicos, y entre estos con los privados, es una condición clave para el éxito del *cluster*, por lo que un factor decisivo para la integración del encadenamiento local con las iniciativas nacionales es que estas se integren explícitamente en los planes de desarrollo turístico a nivel regional y de destino.

El éxito de una política de *cluster* a nivel nacional depende de la capacidad de los actores del sector turístico para establecer relaciones de confianza y de asociatividad. En este sentido, los instrumentos de fomento de carácter territorial, como es el caso de los PTI y los Chile Emprende configuran una estructura de gestión que estimula la integración de *clusters*.

Conformar una estructura de trabajo para implementar un proceso de clusterización basado en el desarrollo del turismo de intereses especiales implica un importante desafío, debido a la multitud y dispersión geográfica de los actores involucrados y a la diversidad de los intereses que es necesario articular.

El hecho de que en la práctica existan numerosas iniciativas regionales con financiamiento para el desarrollo de productos turísticos contribuye a la dispersión de recursos. Un enfoque de *clusters* requiere, por una parte, focalizar la intervención en destinos que cuenten con capacidad para desarrollar productos turísticos y, por otra, redefinir los instrumentos de gestión pública a nivel regional y local.

Si bien el crecimiento de la actividad turística no se reflejó en aportes significativos del Estado para la promoción en el exterior, estimuló a los gobiernos regionales y a instituciones del nivel central, dependientes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) a incrementar las líneas de financiamiento para la empresa privada, creando diversos instrumentos de fomento para el turismo de intereses especiales en áreas de innovación, capacitación y desarrollo de productos, entre otras.

El Estado –a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo– tomó la decisión de crear un Consejo Estratégico del Cluster de Turismo de Intereses Especiales conformado por las principales instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector turismo, que tenía el propósito de coordinar la puesta en marcha de este *cluster*. La idea era convocar a las máximas autoridades del

sector turismo para desarrollar un trabajo conjunto que asegurara una adecuada articulación y focalización de las iniciativas.

La conformación de este Consejo constituía una adecuada oportunidad para asegurar un trabajo más eficiente en la asignación de recursos bajo objetivos comunes, que en una primera fase se orientaba a programas “habilitadores” del *cluster* y transversales a nivel nacional y, en una segunda fase, a la ejecución de una Agenda específica para las regiones priorizadas. Sin embargo, este Consejo no continuó funcionando a partir del año 2010.

Las condiciones de asociatividad y confianza entre las empresas que integran las cadenas productivas de intereses especiales, salvo excepciones, aún distan de favorecer procesos de competitividad. Uno de los principales factores limitantes es la carencia de un tejido empresarial suficientemente integrado para conformar una estructura de *cluster*. En definitiva, aun cuando existe el potencial, la conformación de *clusters* en turismo de intereses especiales todavía requiere un esfuerzo intensivo para superar la actual fase de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Adventure Travel Trade Association (2008), *2008 Adventure Tourism Development Index Report*.
- Asheim, B. y L. Coenen (2005), “Knowledge bases and regional innovation systems: comparing nordic clusters”, *Research Policy*, N° 34, pp. 1173-1190.
- Bernini, C. (2009), “Convention industry and destination clusters: Evidence from Italy”, *Tourism Management*, N° 30, pp. 878-889.
- Bornhorst T., B. Ritchie y L. Sheehan (2010), “Determinants of tourism success for DMOs & destinations: an empirical examination of stakeholders perspectives”, *Tourism Management*, N° 31, pp. 572-589.
- Boston Consulting Group (2007), “Estudios de competitividad en *clusters* de la economía chilena”, documento de referencia de turismo, Santiago.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010), *Agenda nacional de innovación y competitividad 2010-2020*, Santiago de Chile.
- (2007), *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad*, Santiago de Chile.
- Corporación Andina de Fomento (2006), *Camino a la transformación productiva en América Latina*, Caracas.
- Corporación de Fomento de la Producción (2010), *Plan de generación de productos estratégicos para la implementación de la agenda del cluster de turismo de intereses especiales*, Santiago de Chile.
- (2009), *Reglamento operativo del programa Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y sus anexos*, Santiago de Chile.

- Futurebrand (2009), *The future brand 2009. Country Brand Index. Full report*.
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabelotti (2005), "Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters", *World Development*, vol. 33, N° 4, pp. 549-573.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2011), *Anuario de Turismo*, Santiago de Chile.
- (2010), *Anuario de Turismo*, Santiago de Chile.
- (2009), *Anuario de Turismo*, Santiago de Chile.
- (2008), *Anuario de Turismo*, Santiago de Chile.
- Jackson, J. y Murphy P. (2006), "Clusters in regional tourism. An Australian case", *Annals of Tourism Research*, vol. 33, N° 4, pp. 1018-1035.
- March R. e I. Wilkinson (2009), "Conceptual tools for evaluating tourism partnerships", *Tourism Management*, 30, pp. 455-462.
- Meyer-Stamer, J. y U. Harmes-Liedtke (2005), *Cómo promover clusters*, Buenos Aires, Mesopartner.
- Nordin, S. (2003), *Tourism clustering & innovation. Paths to economic growth & development*, Estocolmo.
- Novelli M., B. Schmitz y T. Spencer (2006), "Networks, clusters and innovation in tourism: a UK experience", *Tourism Management*, N° 27, pp. 1141-1152.
- Organización Mundial del Turismo (2011), *Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2011*, Madrid.
- (2011), *Panorama del turismo internacional*, Madrid.
- y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2006), *Por un turismo más sostenible. Guía para responsables políticos*, París.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, 2009, *Estudios territoriales de la OCDE. Chile*, Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- Pietrobelli C. y R. Rabelotti (2005), *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas*, Washington.
- Porter, M. (1998), "Clusters and the new economic competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 77- 90.
- Rivas, H. (2006), *Orientaciones para diseñar un plan de trabajo para temas seleccionados del Sendero de Chile*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de Turismo.
- Scott, N., C. Cooper y R. Baggio (2008), "Destination networks. Four Australian cases", *Annals of Tourism research*, vol. 35, N° 1, pp. 169-188.
- Servicio Nacional de Turismo (2011), *Estadísticas de turismo receptivo alta temporada*, Santiago de Chile.
- (2010), *Comportamiento del turismo receptivo*, Santiago de Chile.
- (2005), *Política Nacional de Turismo*, Santiago de Chile.
- Stumpo, G. (1996), *Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Desarrollo Productivo N° 36.
- Trauer, B. (2006), "Conceptualizing special interest tourism - frameworks for analysis", *Tourism Management*, N° 27, pp. 183-200.

- World Economic Forum (2011), *The travel & tourism competitiveness report. Beyond the downturn*, Ginebra.
- (2009), *The travel & tourism competitiveness report 2009. Managing in a time of turbulence*, Ginebra.
- (2008), *The travel & tourism competitiveness report 2008. Balancing economic development and environmental sustainability*, Ginebra.
- (2007), *The travel & tourism competitiveness report 2007. Furthering the process of economic development*, Ginebra.
- Zhang, X., S. Haiyan y G. Huang (2009), “Tourism supply chain management: a new research agenda”, *Tourism Management*, N° 30, pp. 345-358.

(Evaluado el 28 de octubre de 2011.)

Autor

Humberto Rivas Ortega es geógrafo, magister en Asentamientos humanos y medioambiente de la Universidad Católica de Chile. Entre los años 1982 y 1991 trabajó en el Instituto Profesional de Valdivia y en la Universidad Austral de Chile. Ha realizado docencia en los últimos 25 años en, entre otras universidades, la Católica de Chile, la Austral, la Internacional SEK y la Tecnológica Metropolitana. Profesor de posgrado en las universidades Austral de Chile, San Simón de Cochabamba y Andrés Bello, en el ámbito de la planificación turística local, evaluación de impacto ambiental y desarrollo turístico rural. Fue Jefe del Departamento de Planificación del Servicio Nacional de Turismo de Chile (2000-2008). Ha participado en proyectos de consultoría en materias de planificación y desarrollo turístico sostenible en distintas regiones del país y para la Organización Mundial del Turismo. Actualmente es docente e investigador de la Escuela de Ecoturismo de la Universidad Andrés Bello.

Publicaciones recientes:

- “El turismo y conservación sustentable”, en *Conservación sustentable patrimonio natural. Una herramienta para la innovación en la gestión ambiental*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 2011, pp. 95-109.
- “Impactos ambientales en áreas turísticas rurales y propuestas para la sustentabilidad”, en *Turismo rural, el llamado de la tierra*, Santiago, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 1999, pp. 51-71.
- “Competitividad territorial y desarrollo turístico”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 26, Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1999, pp. 119-123.

Cómo citar este artículo:

Rivas Ortega, Humberto, “La estrategia de competitividad de Chile. Algunos alcances para el *cluster* de turismo de intereses especiales”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 4, N° 21, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2012, pp. 107-124.