

**La participación social en el proceso de
elaboración de la Política Regional de
Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016**

Iván Godoy Flores

Iván Godoy Flores

Licenciado en administración de empresas, Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de Tarapacá (Chile), Doctorando en el Instituto de Psicología de la Universidad de São Paulo (Brasil). Investigador de la Universidad de Tarapacá, docente de la cátedra de Preparación y Evaluación de Proyectos en la Facultad de Administración y Economía. Integrante del Grupo de Investigación en Psicología Política de la Escuela de Psicología y Filosofía de la Universidad de Tarapacá. Miembro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Se ha desempeñado como consultor en investigación aplicada, proyectos de desarrollo socioeconómico y en la preparación y ejecución de políticas públicas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Psicología
Universidad de São Paulo
Avenida Professor Mello de Morais, 1721 Butantã
05508-030 São Paulo, Brasil
E-mail: ivangodoy@usp.br

La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016

Este documento presenta el resultado de un análisis del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016 (en Chile) centrado en la participación de los actores relevantes durante las instancias de validación técnica, social y política. Se describe una implicancia epistemológica constituida a partir de un conjunto de episodios de obstáculos, conflictos, resistencias y adversidades encontradas en el proceso de elaboración de esta política pública, elegida como estudio de caso de red de políticas (policy network), para permitir su comprensión e importancia como una de las primeras experiencias de descentralización de las decisiones sectoriales en la región. Mediante el análisis de contenido y entrevistas semiestructuradas, el trabajo se aproximó a las causas -casi siempre la defensa de intereses económicos e ideológicos- de los conflictos surgidos en la elaboración de una política regional.

Palabras clave: Participación Ciudadana; Participación Social; Diseño de Políticas; Formulación de Políticas; Política Regional; Política de Turismo; Estudio de Casos; Chile

Social Participation in the Process of Elaboration of the Regional Tourism Policy of Arica and Parinacota 2012-2016

This document presents the result of an analysis on the elaboration of the Regional Tourism Policy of Arica and Parinacota 2012-2016 (in Chile) focused on the participation of relevant actors during technical, social and political validation instances. An epistemological implication is described based on a set of obstacles, conflicts, resistance and adversities found in making this policy, chosen as a case study for "policy network", to allow its understanding and importance as one of the first experiences of decentralization of sectoral decisions in the region. Through the analysis of its content and semi-structured interviews, the work approached the causes -often the defense of economic and ideological interests- of the conflicts arising in the elaboration of a regional policy.

Key words: Citizen Participation; Social Participation; Policies Planning; Policies Formulation; Regional Policy; Tourism Policy; Case Analysis; Chile

Recibido: 23-04-2018 y 28-01-2019 (segunda versión). Aceptado: 25-04-2019.

Introducción

La Región de Arica y Parinacota fue creada el 8 de octubre del año 2007 (al entrar en vigor la Ley N° 20.175 del 23-03-2017) como resultado de una política nacional de descentralización y desconcentración de las decisiones administrativas, políticas y económicas del Gobierno de Chile.

La Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016 (PRT) fue el primer instrumento de acción pública que recibió una validación técnica, social y política, mediante la participación activa de actores relevantes del sector. Además tuvo un componente transversal de sustentabilidad basado en los ámbitos económico, social y ambiental (GORE, 2012a). Lo principal, dijo un actor relevante en temas medioambientales, “era poner en valor y protección los principales atractivos turísticos regionales y, desde ese punto, diseñar la política de desarrollo sustentable”.

Mediante una consultoría especializada, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota (GORE) deseaba “construir y validar la PRT de Arica y Parinacota, con base en una metodología de participación público/privada para la actividad turística regional” (ARDP, 2011a).

Debe considerarse que la contribución de la participación de los actores -en su más amplio sentido, como instancia de validación técnica, social y política- al proceso de iniciación y promoción de políticas públicas ha sido poco retratado en Chile. Así lo señala Demanet (2016: 41) en cuanto a la escasa literatura académica: “poco se ha escrito con el ánimo de sistematizar en torno a la contribución de estos actores al complejo fenómeno de las políticas públicas”. En el mismo sentido se refieren otros autores, como Olavarría (2012), señalando que el análisis de las políticas públicas ha sido poco abordado en Chile y, por lo tanto, se puede inferir incluso que el análisis de políticas públicas regionales es aún más escaso. Por eso, este trabajo constituye una oportunidad para conocer el proceso de elaboración de una política pública regional de carácter sectorial, partiendo de un aspecto tan relevante como la participación.

En lo que al turismo respecta, la Región de Arica y Parinacota presenta una dinámica basada en un rico patrimonio cultural y natural. Esta región del extremo norte de Chile -frontera con Perú y Bolivia- registraba en 2014 un total de 295.598 pernoctaciones, principalmente registradas por el turismo interno, y una tasa de pernoctación promedio de 2,1 días (INE, 2014). La ciudad de Arica figura hasta la fecha como el principal destino turístico para el Programa Vacaciones

de la Tercera Edad promovido por SERNATUR. Pero, al mismo tiempo, la Región de Arica y Parinacota es la segunda a nivel nacional con mayor porcentaje de localidades aisladas (71,4%), solo superada por la Región de Magallanes. Para lo anterior confluyeron variables como: distancia a la capital regional, tiempo de desplazamiento a la ciudad más cercana, alto porcentaje de adultos mayores, acceso a ciudades con entidades bancarias, acceso a educación secundaria y telecomunicaciones insuficientes; elementos compartidos por muchas localidades aisladas de la región (SUBDERE, 2015). Estos datos fueron suficientes para que el Gobierno Regional de Arica y Parinacota instalara, en la agenda pública, una política regional de turismo.

El editorial de un diario local resumía así la situación del turismo en la región: "Hace mucho tiempo que en Arica se viene hablando de una política que fortalezca al turismo como importante actividad económica para la región. Esta afirmación no es nada antojadiza, sobre todo al considerar el enorme potencial que presenta la zona y las tremendas características climáticas y geográficas de ésta, la puerta norte del país" (La Estrella de Arica, 2012).

Según Prieto Martín y Ramírez-Alujas (2014: 68), las definiciones tradicionales de la participación se centran, ante todo, en la "capacidad de los ciudadanos para influenciar los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, por medio de su integración en procesos y consultas organizadas desde las administraciones públicas".

Para efectos de este trabajo, el cuestionamiento epistemológico invita a preguntarse qué se puede aprender sobre el proceso de formación de esta política regional desde la perspectiva de la participación social, cómo fue el desempeño de los actores relevantes en las distintas instancias de validación y qué conductas condicionaron la PRT.

Quizá lo primero sería intentar "comprender lógicas, dinámicas y causalidades", como dice Zittoun (2017), con la finalidad de "contribuir en ampliar el conocimiento acerca de los procesos de las políticas públicas" (Olavarría, 2012: 13). La implicancia epistemológica se traduce, por lo tanto, en "levantar una explicación comprensiva" de este fenómeno socio político estudiado (Olavarría, 2012: 14).

Con este marco de referencia, se puede plantear que el objetivo de este trabajo es analizar la participación social implementada durante la formación de la Política Regional de Turismo de la Región de Arica y Parinacota con la finalidad de comprender mejor los fenómenos socio políticos subyacentes a este instrumento de planificación regional.

El estudio está centrado en el entendimiento y la interpretación del proceso de elaboración de la política regional de turismo, enfocado en la participación de los actores relevantes del territorio (*policy network*).

Metodología

Este trabajo es el resultado de una investigación de carácter cualitativo que ha tomado, como estrategia de diseño, el estudio de caso (Rodríguez, Gil y García, 1996) del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica Parinacota 2012-2016 (PRT). El método de estudio de caso es definido por Patton (1980) como una forma particular de recoger, organizar y analizar datos. Se trata de un estudio de caso situacional (Bogdan y Biklen, citados en Rodríguez, Gil y García, 1996).

Por lo tanto, de acuerdo con las definiciones metodológicas anteriormente señaladas, esta investigación tiene un carácter exploratorio y está complementada con la revisión de prensa, análisis de documentos oficiales y de literatura académica relevante y entrevistas no estructuradas (Ruiz, 2012) a los actores relevantes del proceso de elaboración de la PRT entre los años 2017 y 2018.

Como diseño de estudio de caso único, se fundamenta por su carácter crítico, porque posibilita ampliar el conocimiento sobre el objeto de estudio (Yin, 1993). En el marco del paradigma hermenéutico, este estudio de caso está centrado en el entendimiento y la interpretación del proceso (Ruiz, 2012) de elaboración de esta política regional, enfocado en la participación de los actores relevantes del territorio (*policy network*) en tres instancias de validación: técnica, social y política.

Desde el punto de vista metodológico se debe observar cómo se plasma la noción de “*policy network*” -red de políticas-, desarrollada a partir de los años 70, como un elemento central de la concepción contemporánea de gobernanza (Jiménez, 2008), enfoque cada vez más presente en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Resultados

El Gobierno Regional de Arica y Parinacota deseaba impulsar la elaboración de una política regional marcada por una forma de coordinación social que es ejercida a través de redes (*policy network*). Esta se plasma políticamente en una nueva forma de gobierno en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas, como expresión de una tendencia a la coordinación horizontal antes que al ejercicio vertical de la autoridad (Jiménez, 2008). Siguiendo lo planteado por Jiménez, se trataría de una evolución donde “la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que

trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado” (Jiménez, 2008: 6).

Desde el Gobierno Regional había una convicción para sacar adelante un instrumento de planificación pública con los actores relevantes del sector turismo. El intendente de la época declaraba en un diario local: “el Gobierno necesita contar con una línea matriz para desarrollar exitosamente el turismo en la región” (La Estrella de Arica, 2011). Es un hecho que la colaboración público-privada, según dicen Russo y Darmohraj (2016), es promovida como una buena práctica de gestión local desde organismos nacionales e internacionales sectoriales, entre ellas la Organización Mundial del Turismo. Y para llegar a esta coordinación público-privada, el gobierno regional exigiría de esta red de actores relevantes al menos tres tipos de validaciones: la técnica, la social y la política.

Sin embargo, advierte Darmohraj (2011), “la institucionalización de la colaboración público-privada, en cuanto incluye diversos actores con intereses, objetivos y lógicas de acción diferentes, constituye en la práctica un proceso complejo, no exento de dificultades y desafíos que afectan su desempeño y culminan en muchos casos con el fracaso de la colaboración”. Estas “lógicas de acción diferentes” se vieron reflejadas en cada instancia de validación.

Validación técnica

El sector contaba con un vasto material bibliográfico como insumo, producto de varios años de estudio sectorial, encuentros sectoriales, programas de fomento y una docena de entrevistas que actualizan la información existente sobre la situación del turismo regional. Esta información se sistematizó como un conjunto de problemáticas asociadas a este sector económico declarado por el gobierno regional como eje productivo estratégico para el desarrollo de la región.

En el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo la primera validación fue la técnica. Esta instancia estuvo compuesta por una “contraparte técnica” y supervisión directa del estudio que estuvo a cargo de un equipo conformado por dos representantes del Gobierno Regional de la Región de Arica y Parinacota, un representante de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo y un representante de la Secretaría Nacional de Turismo - SERNATUR (ARDP, 2011a). Se extendió la invitación a un representante de la Cámara de Turismo de Arica y Parinacota, designado por esta, como informante clave del tema turístico y representante del sector

empresarial. La contraparte técnica estuvo a cargo de validar el avance del trabajo y los productos de cada informe.

Al inicio los representantes del Gobierno Regional en la “contraparte técnica” rotaban con frecuencia, imposibilitando un seguimiento continuo de los avances de la PRT. Se evidenció el desconocimiento de los funcionarios públicos sobre los alcances de una política pública regional. No fue sino a inicios de junio que el Intendente decide involucrar definitivamente a la División de Planificación del Gobierno Regional en el proceso de elaboración de la PRT, integrándose a la contraparte técnica.

Desde el punto de vista de los funcionarios de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP), la PRT no simpatizaba, pues se trataba de un proyecto que no había nacido en el seno de la organización y le fue asignado cuando esta era un comité de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En la práctica la ARDP era la representante de CORFO desde la gerencia corporativa en Santiago. La dirección regional de CORFO estuvo completamente ajena al proceso de elaboración de la PRT. Así se refirió un ejecutivo del equipo consultor: “Parecía que la PRT era un estorbo en el programa de actividades de la recién creada ARDP”.

Para otro actor relevante en la contraparte técnica -la Dirección Regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)- la PRT constituía un esfuerzo redundante, pues pocos meses antes el equipo técnico del servicio había elaborado el *Plan para el Desarrollo Turístico de Arica y Parinacota 2011-2014* que, como consigna el mismo documento, “busca consolidar los intereses de los diversos actores regionales en torno a un objetivo común, el que consiste en alcanzar el pleno desarrollo turístico de la región de Arica y Parinacota” (SERNATUR, 2011b). Pero lo cierto es que se trataba de un documento de planificación que no había pasado por el escrutinio social del sector. Por lo tanto, la consigna del servicio era rechazar la iniciativa del Gobierno Regional en todas las instancias pese a compartir la misma coalición política. Para lograrlo, la estrategia en esta instancia consistió en apelar a los aspectos técnicos alambicados para rechazar la aprobación de los informes. Uno de los funcionarios de SERNATUR en su informe de observaciones rechazaba el Primer Informe de Avance, entre otros argumentos, porque el equipo consultor debería: “abstenerse en este y otros puntos del diagnóstico de emitir juicios o comentarios en la descripción de los atractivos o de la situación vial, y se sugiere que esos comentarios se hagan en un acápite especial como parte del análisis crítico de la consultora al sector y se sugiere de tal modo que en el

La deficiente capacidad técnica observada en los funcionarios de diversos servicios públicos durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la política regional de turismo.

informe se presenten los datos duros, tal y como se encuentran en la actualidad, que permitan al analista tener una visión clara al respecto” (SERNATUR, 2012a).

Días después otro funcionario de SERNATUR rechazaba el mismo informe de avance, pues el equipo consultor no ajustaba la redacción al lenguaje técnico al referirse al “ordenamiento territorial” (SERNATUR, 2012b). La opción, según este funcionario, era referirse exclusivamente a un instrumento de planificación territorial como la Ley General de Urbanismo y Construcción, desconociendo por lo tanto el término “ordenamiento territorial” (SERNATUR, 2012a). Después de mucho debate, esta discrepancia obligó a agregar al informe de avance una nota explicativa sobre el concepto de ordenamiento territorial. “El ordenamiento territorial es un concepto en que los ámbitos políticos, científicos y técnico-profesionales es ampliamente utilizado al referirse especialmente a las dificultades que genera el actual modelo de desarrollo en cuanto hacer compatibles las distintas actividades humanas (turismo), y estas con el medio natural, incorporándolo también al analizar la heterogeneidad en los niveles de integración y crecimiento de los distintos territorios que conforman la región. Su utilización aborda no solo aspectos físico-normativos del territorio, sino también involucra aspectos económicos y sociales” (Bustos, 1998).

Sobre este punto, Lahera (2008: 15) plantea incluso que las políticas públicas también pueden expresarse a través de otros instrumentos tales como instructivos, reglamentos, normas y leyes, como por ejemplo la Ley General de Urbanismo y Construcción. Sin embargo, según él, sería un error considerarlos en sí mismos como políticas públicas.

La deficiente capacidad técnica observada en los funcionarios de diversos servicios públicos durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la PRT. Esto conllevó a la proposición de una cuarta dimensión en el modelo de sustentabilidad propuesto para la PRT: la dimensión institucional. Con ella, la PRT propuso una línea estratégica denominada “Fortalecimiento institucional” orientada a dos líneas de acción: 1) Fortalecimiento del capital humano institucional para la planificación territorial y 2) Perfeccionamiento y capacitación del personal de SERNATUR en planificación estratégica y políticas públicas. Inesperadamente esta propuesta fue bien recibida por los integrantes de la contraparte técnica.

Pero los obstáculos no terminaron allí. El representante de la Cámara de Turismo de Arica, en la contraparte técnica, expresó sus reparos respecto al primer taller de trabajo en la etapa de validación social. Así lo consigna el acta de la contraparte técnica: “Se discute sobre la validez del taller realizado por la consultora, como parte del desarrollo de jornadas de taller [sic] con enfoque territorial para el levantamiento del diagnóstico contemplado en el proyecto, porque, a juicio del Sr. Dragucevic, no habrían participado todos los interesados en el tema” (ARDP, 2011b)¹.

Se desconoce, hasta la fecha, las motivaciones del representante de la Cámara de Turismo para obstaculizar la elaboración de la PRT, sin embargo, una vez que éste asumió el cargo de director de SERNATUR (13 de junio de 2012), la PRT fue su mejor aliada para obtener los recursos necesarios para el programa de promoción turística ante el Consejo Regional de Arica y Parinacota.

No obstante los cuestionamientos a la participación social, que se expondrán más adelante, vale destacar que ningún integrante de la contraparte técnica cuestionó las 64 problemáticas levantadas² por el equipo consultor y validadas por los actores relevantes en la instancia de participación social. La validación social mostraba intrínsecamente una preponderancia sobre la contraparte técnica. De esta forma, nadie en la contraparte técnica se atrevió a cuestionar su pertinencia y empoderamiento.

Las reuniones de validación técnica se prolongaron por casi tres meses, estableciendo en diversas ocasiones mesas de trabajo con los distintos servicios públicos (Consejo de la Cultura y las Artes, Dirección Provincial de Educación, Instituto Nacional de Estadísticas, Secretaría Regional Ministerial de Economía, Corporación Nacional Forestal, entre otros), incluyendo reuniones con alcaldes de las cuatro comunas de la región en los ámbitos social, ambiental y económico del modelo de sustentabilidad turística (SERNATUR, 2011a). Como consecuencia del desconocimiento de las metodologías de trabajo y de los procesos relativos a las políticas públicas y demás instrumentos de planificación sectorial y territorial por parte de los funcionarios públicos, se incluyó la dimensión institucional en el modelo de sustentabilidad turística implementada en el diseño de la PRT. Esta dimensión, finalmente incluida en esta política regional, buscaba perfeccionar los conocimientos y habilidades de los funcionarios involucrados para garantizar posteriormente el éxito en la implementación de la PRT.

La incorporación al proceso de elaboración de la política regional de turismo propiciaba a los demás servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de sus programas.

El Informe final fue finalmente aprobado por la contraparte técnica a comienzos de septiembre de 2012 logrando, de esta forma, su validación técnica y allanar el camino para la validación política (GORE, 2012b).

Como consecuencia de los retrasos ocasionados por los constantes obstáculos, debido a la falta de competencias técnicas de la contraparte, en la instancia de la elaboración de la PRT la División de Planificación del Gobierno Regional de Arica y Parinacota solicitó al equipo consultor, mediante Oficio N° 205 (18-07-2012), modificar la vigencia de la Política Regional de Turismo para 2012-2016.

Pese a la naturaleza fundamental de esta instancia, la contraparte técnica reveló un evidente componente político durante el transcurso de evaluación técnica. Era ingenuo pensar que los aspectos tratados en esta instancia del proceso de elaboración de la PRT fuesen solamente técnicos. En las instancias de las mesas técnicas cada actor, en general funcionarios de otros servicios públicos, trató de incorporar elementos de su interés en la PRT. En general eran programas que requerían apoyo, proyectos que buscaban financiamiento o incluso visibilidad. En definitiva, la incorporación al proceso de elaboración de la PRT propiciaba a los demás servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de sus programas. Por ejemplo, SENATUR hubiera podido solicitar un programa de fortalecimiento institucional de planificación estratégica y políticas públicas y estudios de zonificación turística y paisajística como insumos para el Plan de Ordenamiento Territorial (sin conclusión a la fecha). En este mismo sentido, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) hubiera podido solicitar incorporar en la PRT iniciativas para el Monumento Natural Quebrada de Cardones (hoy en etapa de ejecución).

Validación social

La segunda validación en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo fue la del ámbito social. Era necesario contar con la aprobación de los actores relevantes del sector turismo de la economía regional en los distintos hitos que planteaba el proyecto. La mayoría de ellos eran representantes de empresas de menor tamaño. El primero de los hitos fue un taller de trabajo denominado “Análisis y perspectivas para la elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota”, inaugurado por el intendente regional, como una instancia para “democratizar” el proceso de formación (Roth, 2017: 178) de esta política pública. Su objetivo primordial fue validar específicamente las problemáticas levantadas en las entrevistas con los actores relevantes

y en la voluminosa información secundaria. Los actores participantes fueron orientados metodológicamente para que las problemáticas fuesen entendidas como un conjunto de “síntomas” experimentados, como manifestaciones de causas o efectos, pero no necesariamente como problemas pues, según Morss (2005: 189), “los problemas no se descubren, sino que se construyen”, es decir, se trata de un constructo socio político. Además, añade Demanet (2016: 59), estas construcciones “plasman ciertas concepciones de la realidad, pero que dependen de las creencias y valoraciones para tornarse asuntos de interés público”. Desde esta perspectiva, para llevar a cabo la formación de esta política regional, el problema se describió a partir de una “concepción constructivista” (Rochefort y Cobb, 2000) como el resultado de un conjunto de luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura -la más ventajosa- para sus intereses (SUBDERE, 2009).

Esta primera instancia de red de política, convocada con la ayuda del Gobierno Regional, contó con la participación de más de cincuenta representantes del mundo público y privado (Grupo Liaison, 2012a: 107). Entre los actores privados relevantes participaron un director de la Cámara de Turismo de Arica, un representante de los turoperadores, un representante de la Asociación de Guías de Turismo de Arica, el presidente del Grupo Hotelero -disidentes de la Cámara de Turismo-, el exgerente del Programa de Mejoramiento Competitivo, el representante de los transportistas turísticos, la presidenta de la Mesa de Turismo de Putre y establecimientos de alimentación, entre otros. Entre los actores públicos participantes se mencionan la directora regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), el Secretario Regional Ministerial de Minería, la encargada del programa Turismo Transfronterizo del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, funcionarios de distintos servicios públicos afines al turismo regional y autoridades militares, entre otras (Grupo Liaison, 2012a: 107). Cada actor relevante comprendía un campo de influencias definido sobre un interés preciso y esto fue determinante para plasmar en la PRT sus elementos constitutivos.

En la ocasión, los asistentes fueron organizados en cuatro grupos de trabajo en función de los ámbitos a los cuales hacían referencia las problemáticas detectadas, esto es: ámbito económico, social, medioambiental e institucional. A los integrantes de los grupos se les entregó información de contenido turístico y una lista con las problemáticas que debían, primeramente, determinar y clasificar como perteneciente al ámbito en el cual estaban trabajando. Para ello, un integrante del equipo de la consultora oficiaba de coordinador del intercambio de ideas.

Posteriormente, un integrante del grupo elegido como relator manifestaba al plenario los resultados del proceso de participación llevado a cabo por su respectivo grupo con una relación de los argumentos que se tomaron en cuenta para la priorización y de cómo habían arribado a las conclusiones, para luego dar lugar a las consultas o complementar con otras aportaciones. Fue en este momento que se fueron estableciendo los consensos fundamentales en torno a las problemáticas y la constatación de cómo muchas de estas tenían no solo incidencia o pertinencia en un determinado ámbito del desarrollo, sino que se imbricaban unas con otras y se reiteraban algunas conceptualizaciones en torno a la problemática principal que cada grupo había definido. Las problemáticas, en su conjunto, fueron validadas por los actores del turismo presentes en el taller y transformadas una a una en causas o efectos dentro del método del “Árbol de Problemas” como insumos para una matriz de planificación.

Es interesante observar como en gran medida se cumplía lo postulado por Lahera (2008: 110) cuando señala que la participación, según los temas, “puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realizar consultas, participar en las decisiones y/o en la implementación de las políticas públicas”. Pero además, como se verá más adelante, puede alcanzar niveles de defensa de la propia política pública, dado el avance del empoderamiento social.

En este sentido, la etapa de validación de las problemáticas no estuvo exenta de tensiones. El conflicto surgido en la instancia de validación técnica se trasladó a la instancia de validación social que tenía, en la persona de la directora regional de SERNATUR de la época, su principal detractora. De esta forma, y aunque la conformación de los grupos estaba acotada por los ámbitos e intereses en torno al turismo durante el taller de trabajo, la directora se trasladaba de mesa en mesa con su mensaje de rechazo a la política regional. Uno de los entrevistados presentes en la ocasión, se refirió así a este episodio: “Se veía a la directora paseándose por las mesas tratando de sabotear el taller, pero a juzgar por el semblante de los participantes, su mensaje no era bien recibido”. Lahera (2008: 105), citando al escritor y filósofo francés Paul Valery, ofrece una clave interpretativa al episodio cuando dice que “la política es el arte de impedir que la gente participe en los asuntos que le conciernen”.

Otros investigadores como Birkland, citado en Roth (2017: 136), explican esta conducta señalando que “actores sociales (gobiernos y otros) buscan cambios en la percepción de los problemas (para

La participación ciudadana fue una de las actividades con mayor impacto durante la elaboración de la política regional de turismo. La formulación del problema central constituyó la etapa crucial del proceso de elaboración de este instrumento político. Del éxito de esta etapa dependía el resto del proceso de elaboración de la política regional.

ampliarlos o minimizarlos) mediante la manipulación” y advierten que los actores sociales y políticos, durante la construcción de problemas, buscan obtener, “efectos políticos que suponen serán más conformes a sus intereses materiales o ideológicos” (Roth, 2017: 137).

Según el relato de algunos entrevistados, la conducta de la directora regional de SERNATUR se interpretó como un intento de ocupar los espacios de deliberación existentes durante la formación de la PRT, no solo en lo técnico sino también en lo social, tornándolos en definitiva en espacios políticos donde pudiera influir con las tácticas políticas disponibles. Al hacerlo, intentó obstaculizar la calidad de la participación social como instancia de “democratización del proceso de formación de una política pública” (Roth, 2017: 178).

Recordando este episodio, una entrevistada que participó en los talleres de trabajo, apuntó a la desconfianza existente hacia las autoridades del sector: “En la medida en que ocupásemos los espacios (de participación), tendríamos más posibilidades de mejorar las condiciones del sector; no podíamos dejar todo en manos de las autoridades”. El simple hecho de “vivir” -de sustentarse- del turismo, hizo que muchos actores relevantes del sector se inscribieran en las instancias de validación social para no perder la oportunidad de influir en la toma de decisiones. El proceso de formación de la PRT era, en aquel entonces, la oportunidad de manifestar sus legítimos intereses sobre el sector.

Lo cierto es que, a pesar de los intentos sociopolíticos de obstaculizar el proceso de construcción de los contenidos de la política regional de turismo, los asistentes participaron activamente en esta instancia de validación social y evaluaron positivamente el evento. En el proceso de participación, como señala Downs (Demanet, 2016: 66), “los obstáculos encontrados no hacen más que evocar el entusiasmo del público por resolverlos, al percibir una oportunidad de ‘hacer algo’ por el sector”.

La participación ciudadana fue una de las actividades con mayor impacto durante la elaboración de la PRT. La prensa local tituló la realización del taller: “Públicos y privados identificaron las 64 problemáticas en el turismo. En el primer taller de trabajo de la política regional en esta área de desarrollo” (La Estrella de Arica, 2011). La formulación del problema central³, apoyado en los insumos de este primer taller, constituyó la etapa crucial del proceso de elaboración de este instrumento político. Del éxito de esta etapa dependía el resto del proceso de elaboración de la política regional.

La siguiente instancia de participación social la constituyó un segundo taller de trabajo denominado “Construcción de escenarios: el turismo

que queremos para nuestra región”, también convocado por el intendente regional de Arica y Parinacota. La construcción de escenarios congregó a unos 30 actores relevantes del turismo de la región (Grupo Liaison, 2012b) en torno a una alegoría de tres escenarios posibles basados en la fauna regional: La Estampida de Vicuñas como escenario pesimista, La Vizcacha Escondida como escenario moderado y El Vuelo de Parinas como escenario optimista⁴ (Grupo Liaison, 2012c). El trabajo prospectivo de escenarios buscaba establecer un ejercicio de estados de ánimo para tratar de prospectar el futuro del turismo en la región. Una preocupación constante del equipo consultor fue propiciar los mejores estados de ánimo en los actores relevantes y trabajar desde su emocionalidad, pues el relato emocional es condicionante de la motivación para la actuación en el proceso de la acción pública.

Si bien esta instancia de participación social resultó, en las definiciones estratégicas de la PRT la metodología, el análisis y los resultados del taller de escenarios no fue del todo bien interpretado por los funcionarios de SERNATUR. Según testimonios recogidos, el estado de ánimo de los funcionarios era de confusión, “daba la impresión que los funcionarios de SERNATUR se sentían incómodos con la participación ciudadana al favorecer posibilidades de cambios en el *statu quo* de la gestión pública regional del turismo” (entrevista a un ejecutivo de la consultora). Pese a todo, el taller de trabajo recibió una buena evaluación por parte de los asistentes, quienes optaron por un escenario optimista.

Uno de los lineamientos estratégicos, correspondiente al desglose del enunciado central de la PRT, fue el “Fomento Coordinado de Inversiones Públicas de Apoyo al Turismo Regional” con un componente de participación social que reflejara esta coordinación. Sin embargo, un funcionario de SERNATUR expresó en un documento de observaciones al borrador del segundo informe de avance: “Se sugiere acotar más el tema de inversiones públicas, eliminar lo referido a participación social que no aplica estrictamente” (SERNATUR, 2012b). Por ello, fue necesario recordar que el término participación social (o ciudadana) estaba establecido en los términos técnicos de referencia (art. 32, letra a, acápite 4), donde se requería de manera expresa la participación ciudadana (ARDP, 2011a). Al respecto, la guía metodológica de la SUBDERE (2009: 13), citando a Lahera (2008), señala que las políticas públicas debieran entenderse como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad

La calidad de la validación social fue una meta autoimpuesta por el equipo consultor, producto del convencimiento de la conveniencia de la pronta validación social con la más amplia participación ciudadana para superar los obstáculos presentados en las instancias técnicas.

y el sector privado". Lahera (SUBDERE, 2009: 45), plantea que "si las políticas públicas regionales no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia el populismo inmediateista". Incluso la Ley de Turismo en su art. 28, indica que "se debe incentivar la participación del sector privado, en las acciones de promoción y en la difusión de los destinos y productos estratégicos para el desarrollo del turismo" (Ley N° 20.423 del 04-02-2010).

La calidad de la validación social fue una meta autoimpuesta por el equipo consultor, producto del convencimiento de la conveniencia de la pronta validación social con la más amplia participación ciudadana para superar los obstáculos presentados en las instancias técnicas. Al respecto, SUBDERE señala que "el proceso de elaboración de diagnóstico, al incorporar la participación y consulta de los diferentes actores regionales (...) debiera permitir identificar sub problemáticas" (2009: 38) y expone: "La identificación y delimitación del problema (...) que considere los distintos actores regionales y la participación ciudadana" (2009: 41). Y en relación al diseño de las políticas públicas regionales, "en esta fase del ciclo es clave por tanto la participación de los actores regionales y la ciudadanía" (SUBDERE, 2009: 44).

Además de los talleres de trabajo se buscó la creación de espacios de participación mediante un sitio web y un *fanpage* creados especialmente para la construcción de la PRT. Sus contenidos reflejaban la actividad desarrollada en torno al proceso de elaboración de la política regional, tal como los resultados de los talleres, la programación de los eventos, recortes de prensa y un álbum de imágenes, entre otros. El sitio web al 2 de octubre de 2012 ya tenía 22.275 visitas (Gómez, 2012).

Con todo, favoreció la participación de los actores claves la percepción de que se estaba delante de una oportunidad de aportar, naturalmente desde sus intereses, al desarrollo del sector. También el empoderamiento como elemento subyacente de este dispositivo de intervención fue un factor fundamental para el éxito de esta instancia.

Validación política

La validación política fue la tercera y última instancia de red de política (*policy network*) para la conclusión del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota. Esta instancia estaba prevista en la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, pero no así en las bases técnicas de la PRT. En este

sentido, la instancia gubernamental del Ministerio del Interior plantea que “el diseño debe ser debidamente revisado en primera instancia con el Intendente y luego ratificado por el CORE (Consejo Regional)” (SUBDERE, 2009: 78). En la práctica, el Intendente de la época delegó esta tarea a los funcionarios de la División de Planificación del Gobierno Regional que ya venían desempeñando un papel de liderazgo en la instancia técnica. En efecto, la SUBDERE (2009: 78) recomienda que el Jefe de la División de Planificación realice la presentación ante el CORE.

Para comprender esta situación se debe regresar a inicios de junio de 2012, cuando los conflictos técnico-políticos no permitían el avance del proceso de elaboración de la PRT y el intendente regional decidió liderar el proceso político subyacente designando a dos funcionarios de la División de Planificación (DIPLAN) para representarlo en la contraparte técnica, los que luego de analizar el primer informe de avance recomendaron su aprobación. Los funcionarios de la DIPLAN lograrían acompañar el proceso de elaboración de la PRT hasta su instancia de validación política. Y con el nombramiento del nuevo director regional de SERNATUR, a mediados de junio, el Gobierno Regional enviaba un mensaje contundente sobre el interés de la autoridad máxima de la región en contar con un instrumento de planificación pública para el turismo.

Pero no fue así desde un principio. El Gobierno Regional estimó, *a priori*, que aunque los actores relevantes manifestaran entusiasmo en las instancias de validación social, si una parte importante de los actores de la instancia técnica -SERNATUR y la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP)- no eran proclives a la elaboración de la PRT, entonces no valía la pena perseverar con este tema en la agenda pública. Un funcionario de la ARDP se refirió así a esta situación: “no estaban dadas las condiciones (políticas) para favorecer el avance de esta política pública regional”. El *policy network* se diluía lentamente en una descoordinada gestión del gobierno regional.

Por otro lado, llamaba la atención que los funcionarios del gobierno regional, desconocieran las consecuencias cuando manifestaron la posibilidad de concluir precipitadamente el proceso de elaboración de una política regional. Sobre este contexto, Peters, citado en SUBDERE (2009: 29), se refiere a la incorporación de temas en la agenda pública: “Es solamente cuando un problema (situación problemática) es colocado en la agenda y puesto a disposición para discusión, cuando las fuerzas del cambio tienen alguna oportunidad de triunfar”. Debemos comprender que si la

Si la capacidad de atención de los gobiernos es limitada para el proceso de formación de la agenda pública, la capacidad de los gobiernos subnacionales es aún más limitada.

capacidad de atención de los gobiernos es limitada (Demagnet, 2016) para el proceso de formación de la agenda pública, la capacidad de los gobiernos subnacionales es aún más limitada -como se pudo observar en este estudio de caso- y que, al mismo tiempo, "no todos los problemas logran captar el interés gubernamental y despertar su iniciativa" (Aguilar, 1993).

Pese a las discrepancias políticas, existentes al interior de la contraparte técnica, éstas no eran vistas como una crisis por el Gobierno Regional. En una ocasión, un consultor, tendiente a soslayar el conflicto político, se entrevistó con el intendente regional de la época. Al final de la reunión, el intendente esgrimió: "¿Qué podemos hacer? ¡Las políticas públicas no dan votos!". Opinión que derivó en la advertencia del consultor de lo complejo que sería, para el Gobierno Regional, abortar un proyecto derivado de un acuerdo del Consejo Regional que otorgara el financiamiento para este instrumento de planificación pública, priorizado por el mismo Intendente. Sin embargo, y no obstante lo decepcionante que pudo haber sido esta declaración para el equipo consultor, la opinión dada por del intendente coincide con la conclusión que obtuviera Olavarría (2012: 79) cuando dice: "La ausencia de crisis parece asociada a la falta de interés en el tema por parte de los cuadros políticos -porque no forma parte de las demandas populares y muy raramente genera votos".

Si bien Aguilar (1993: 24) constata que no todos los problemas logran con la misma facilidad y certidumbre formar parte de la agenda pública y "ubicarse entre los temas prioritarios del gobierno", la PRT enseñó que las cuestiones se vuelven públicas cuando evidentemente hacen crisis y se logran observar sus consecuencias.

Sin embargo, a la semana siguiente, esta discrepancia fue resuelta en la primera ocasión en que la autoridad máxima de la región convocara al gabinete económico regional dando instrucciones expresas, a secretarios regionales ministeriales y directores regionales, tendientes a solucionar los obstáculos observados en la elaboración de la PRT. No se sabe con certeza qué provocó este cambio de decisión en el Gobierno Regional, pero sí se sabe que el Intendente fue consultado por algunos actores claves respecto al desenlace de la PRT. Los funcionarios de DIPLAN habían liderado con éxito la contraparte técnica, su principal detractora había sido desvinculada en abril y su sucesor necesitaba un instrumento validado para obtener los recursos necesarios para el programa anual de promoción turística de SERNATUR.

Pero no concluía ahí la validación política. Faltaba la participación del Consejo Regional. Para esto, el Intendente Regional ofició al Consejo Regional para: 1) someter a conocimiento del Consejo Regional de Arica y Parinacota, la presentación de los Lineamientos Estratégicos, Cursos de Acción y Cartera de Iniciativas de Referencia para el desarrollo turístico de la región, de modo de involucrar y hacer parte a este cuerpo colegiado en la adopción de las futuras decisiones que se relacionen con esta política pública; y 2) incorporar dentro del temario de la XVI Sesión Ordinaria del Consejo Regional (24 de agosto de 2012) el nombramiento de un consejero regional para la validación de las iniciativas de referencia de inversión (GORE, 2012c).

El Consejo Regional se limitó a validar el planteamiento estratégico de la PRT y la totalidad de las iniciativas de inversión, sin conferir prioridades de financiamiento. Al principio esto pareció la manifestación de una escasa voluntad política para involucrarse en esta política regional. Sin embargo en el equipo consultor consideraron que, por tratarse de la primera política regional de turismo, “estaría bien plasmar la totalidad de iniciativas relacionadas con los objetivos y lineamientos estratégicos como reflejo propio de las brechas existentes en el incipiente desarrollo del turismo regional” (entrevista a un ejecutivo del equipo consultor). Así, quedarían de manifiesto las diversas brechas del turismo regional en su primera política pública. Pero la voluntad política, tanto del Gobierno Regional (ejecutivo) como del Consejo Regional (resolutivo y fiscalizador), se manifestó en la decisión de no vincular la PRT a un presupuesto regional, es decir, una política regional no vinculante con los recursos necesarios para implementarla. Quedaba en duda, entonces, el real impacto de esta política pública en el turismo de la región y el desencanto de algunos actores relevantes del sector al conocer la noticia.

Finalmente, el 8 de octubre de 2012, fecha que coincidió con la creación de la región hacía cinco años, la Política Regional de Turismo 2012-2016 fue aprobada en la XIX Sesión del Consejo Regional por unanimidad de sus integrantes, logrando de esta manera la tan ansiada validación política, su última etapa en su proceso elaboración.

Entrevistado el exintendente de la región (hoy senador de la República) sobre la PRT, dejó entrever la ventaja de contar con una política regional vinculante con un presupuesto propio: “Hoy, el PEDZE⁵ (Programa Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, iniciado a partir del 2014) nos dejó muchas enseñanzas como política regional, cuya

La falta de vinculación de esta política regional con el presupuesto regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) se debió al escaso empoderamiento de este instrumento de planificación por parte del gobierno y de los demás servicios públicos.

validación técnica, social y política, permitió un despliegue de inversiones regionales con mucho menos burocracia en directo beneficio de esta región extrema⁶.

Respecto a los aspectos negativos encontrados durante la formación de la PRT, el exintendente reconoció que la falta de vinculación de esta política regional con el presupuesto regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR) se debió al escaso empoderamiento de este instrumento de planificación por parte del gobierno y de los demás servicios públicos.

Conclusiones

La Política Regional de Turismo se constituyó, en su etapa de formación, en un instrumento de planificación pública para definir estratégicamente la solución de problemas turísticos. Estos problemas fueron definidos como públicos y construidos a partir de las problemáticas identificadas por la comunidad mediante instancias participativas público-privadas, que propiciaron el diálogo necesario como un constructo de posibilidades que se proyectaron para el devenir de esta comunidad.

Las instancias de participación (*policy network*) suelen expresarse en aspectos técnicos, sociales y políticos. No obstante, en las instancias técnicas y sociales asomaron aspectos de intereses ideológicos y económicos que condicionaron la elaboración de esta política regional. Esta situación no solo era esperada por la comunidad vinculada al sector turístico de la región, sino que al mismo tiempo desconfiaban de las autoridades y no permitieron dejar solo en sus manos el futuro de un conjunto de actividades comerciales vinculadas al turismo, pese al incipiente desarrollo de su red empresarial. Esto reforzó la necesidad de los empresarios, principalmente los de menor tamaño, de participar activamente en la toma de decisiones del sector.

Precisamente, se debe destacar la amplia participación empresarial en las instancias sociales como el aspecto positivo del proceso. En esta participación se observó la importancia asignada por los privados a la PRT, pues eran conscientes de los posibles impactos que podría provocar una política pública para el desarrollo del sector en la región.

Posteriormente, la implementación de la PRT proporcionó a muchos servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de capacidades de su personal y de sus programas sectoriales, al visibilizarlos mediante una política regional que los respaldara.

La PRT fue el respaldo político para innumerables solicitudes de financiamientos de programas y proyectos turísticos de diversos servicios públicos.

La PRT fue el respaldo político para innumerables solicitudes de financiamientos de programas y proyectos turísticos de diversos servicios públicos, tales como las direcciones regionales del Servicio Nacional de Turismo, la Corporación Nacional Forestal, la Corporación de Fomento Productivo y la Municipalidad de Arica entre otros.

Esta relación público-privada no estuvo exenta de tensiones y conflictos. En este sentido, se observó un gobierno regional distanciado del tejido empresarial vinculado al turismo y sus diversos funcionarios no lograron mostrar afinidad con los empresarios, participantes de las diversas instancias, la mayoría de ellos representantes de empresas de menor tamaño.

Si bien durante la formación de esta política pública se evidenció una constante tensión entre las instancias técnicas y sociales, ningún integrante de la contraparte técnica (pública) cuestionó la validez de las problemáticas levantadas de las decisiones tomadas por los actores relevantes en la instancia de participación empresarial. Esta validación social mostraba intrínsecamente una preponderancia sobre la contraparte técnica que no le permitió cuestionar su pertinencia y empoderamiento. Sin embargo, no hubo tensiones entre las instancias sociales y las instancias políticas, representadas por los consejeros regionales que tuvieron la misión de validar políticamente la PRT.

En cuanto a la metodología en la elaboración de la PRT, la construcción de escenarios mediante analogías de la fauna regional causó buena impresión entre los participantes de los talleres y fomentó la comprensión del trabajo prospectivo.

Respecto a las dificultades encontradas en la elaboración, se observó que muchos de los objetivos sectoriales del gobierno, elaborados previamente sin las instancias de participación social, estaban desasociados con los objetivos de la PRT al momento de su formación inicial y no hubo voluntad política para alinearlos.

La deficiente capacidad técnica, observada en los funcionarios de diversos servicios públicos, durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la PRT. En tal sentido, estas capacidades institucionales se evaluaron como deficientes y las habilidades como insuficientes como para lograr impactos que favorecieran el desarrollo de la actividad turística regional. Esta situación indujo a incluir en la PRT una cuarta dimensión en el modelo de sustentabilidad turística propuesto: la dimensión institucional, reflejada en dos líneas de acción. Con

ella se validaban las iniciativas para fortalecer el capital humano en torno a la planificación territorial y a las metodologías de las políticas públicas. De esta manera, se buscó capacitar al personal de SERNATUR en planificación y formación de políticas públicas regionales.

La PRT enseñó que las cuestiones se vuelven públicas cuando visiblemente hacen crisis y se logran evidenciar sus consecuencias a corto plazo. Que, además, debe haber una clara convicción del gobierno para instalar asuntos que se hacen públicos en su agenda, de lo contrario intentará incluso retirarla si el escrutinio político no resulta positivo a pesar de las convicciones técnicas y sociales.

Hoy, los políticos de la región dan una mayor importancia a las políticas públicas regionales. Después de la PRT asomaron nuevas políticas regionales, pero solo una tuvo un carácter vinculante con un presupuesto propio: el Programa Especial de Desarrollo de Zonas Extremas en el año 2014.

La Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota es recordada por muchos de los entrevistados como una importante focalización de esfuerzos para avanzar en el desarrollo de este sector económico productivo, definido hace más de diez años como eje estratégico para el desarrollo productivo de la región.

Notas

(1) Meses después el representante de la Cámara de Turismo sería nombrado el nuevo director regional de SERNATUR, reemplazando a Maritza Lafferte en el cargo (25 de abril de 2012) (El Morrocotudo, 2012a).

(2) Fueron agrupadas en las dimensiones: social (p. ej., la escasa asociatividad de los actores turísticos de las pequeñas y medianas empresas; el deficiente estándar de calidad de los servicios turísticos), económica (p. ej. la existencia de brechas de competitividad entre las empresas de las distintas comunas de la región, baja categoría de los establecimientos con niveles inferiores a los predominantes en el ámbito internacional), ambiental (p. ej. la deficiente protección y mantención de las rutas interiores y rurales, la deficiente conciencia ecológica de la comunidad regional) e institucional (p. ej. la ausencia de un ordenamiento territorial que defina las inversiones públicas que apoyen la actividad turística, la ausencia de un ente coordinador permanente entre la gestión pública y privada). (Grupo Liaison, 2012a).

(3) Problema Objeto Central del Turismo Regional: “Deficiente definición política y aplicación normativa que permitan acelerar las decisiones de inversiones públicas en infraestructura de apoyo y fomento de las inversiones privadas, para el mejoramiento de la oferta de los atractivos para un adecuado desarrollo del turismo sustentable”.

(4) Explicación de las alegorías de escenarios: *Estampida de Vicuñas*, refleja un escenario pesimista del turismo regional para el año 2015. Representa caos, el desorden, la falta de liderazgo, el efecto cardumen y la incertidumbre dominan este escenario. El polvo que levanta una estampida de vicuñas, la nebulosa de este escenario pesimista no permite ver el horizonte y se difunde un presagio inseguro y nefasto para el futuro. *La Vizcacha Escondida* refleja un escenario moderado, que no conoce con certeza total la prosperidad. Observa los acontecimientos que la rodean y desde su guarida conserva lo poco que le queda; es desconfiada, no se arriesga y sus movimientos son una rareza, muchas veces para esconderse. *El Vuelo de Parinas* refleja el despegue, la armonía, la coordinación, la actuación en equipo y el liderazgo para una visión común. Esta escena fue la elegida para relacionar el escenario optimista para el turismo regional, trabajo mancomunado y comprometido de públicos y privados por una visión ampliamente compartida. En este escenario el servicio turístico es de excelencia y reconocido, de la mano de personas capacitadas y orientadas al servicio, donde las comunidades gestionan su patrimonio en el marco de un turismo sostenible, inclusivo y accesible.

(5) El PEDZE es un plan estratégico, enfocado en hacerse cargo del déficit de infraestructura pública que arrastraban tanto las regiones de Arica y Parinacota como de Aysén y Magallanes, impulsado por la presidenta Michelle Bachelet en los primeros días de su gobierno.

(6) Entrevista con el senador José Durana Samir (20-02-2018) sobre el significado de la Política Regional de Turismo.

Bibliografía

Aguilar, Luis (ed.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

ARDP (2011a), "Resolución (E) N° 25 ARDP del 29 de marzo de 2011: Aprueba bases y llama a licitación pública para la contratación de una consultoría especializada para la construcción de la política regional de turismo", Arica, Agencia Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Arica y Parinacota.

_____ (2011b), "Acta de Reunión N° 2: Contraparte técnica del 29 de diciembre de 2011", Arica, Agencia Regional

de Desarrollo Productivo de la Región de Arica y Parinacota.

Bustos, Nelson (1998), "El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión", en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 25, pp. 49-53.

CORE (2010), "Acuerdo de la X Sesión Ordinaria del Consejo Regional de Arica y Parinacota, del 29 de junio de 2010", Arica, Consejo Regional de Arica y Parinacota. Obtenido de Certificado N° 85, <https://www.gorearicayparinacota.cl/images/acuerdoscore/2010/acuerdos-29-06-10.pdf>.

- _____ (2012), "Certificado N° 342 del 24 de agosto de 2012: XVI Sesión Ordinaria de Consejo Regional de Arica y Parinacota, aprueba política pública multisectorial de respuesta al VIH, el sida y las ITS de la Región de Arica y Parinacota 2012-2016", Arica, Consejo Regional de Arica y Parinacota.
- Darmohraj, Adrián (2011), *Negocios y políticas públicas: capacidades institucionales para el crecimiento económico en ciudades*, Saarbrücken, Editorial Académica Española.
- Demagnet, Alain (2016), "El ciclo de atención de los problemas sociales y la formulación de políticas públicas. El caso del conflicto de Aysén", en *Tensiones y retos de la gestión pública*, I. Cienfuegos (coord.), Santiago, Ril Editores, pp. 41-82.
- Downs, Anthony (1972), "Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle", en *Public Interest*, Vol. 32 N° 2, pp. 38-50.
- El Morrocotudo (2012a), "Gobierno desvincula a directora regional de SERNATUR", en *El Morrocotudo*, Arica, 25 de abril, <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/gobierno-desvincula-directora-regional-de-sernatur>, 10-03-2018.
- _____ (2012b), "Mi designación obedece a que el Gobierno quiere vincularse con los privados", en *El Morrocotudo*, Arica, 13 de junio, <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/mi-designacion-obedece-que-el-gobierno-quiere-vincularse-con-los-privados>, 31-03-2018.
- Gómez, Francisco (2012), Informe de tráfico de prtaticayparinacota.cl, Arica, s.e.
- GORE (2012a), *Política Regional de Turismo Arica y Parinacota 2012-2016*, Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota; Grupo Liaison; Hub Chile.
- _____ (2012b), "Oficio Diplan N° 236 del 28-08-2012: favorable acogida entre los consejeros", Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota.
- _____ (2012c), "Memo N° 304 del 22-08-2012: solicita designación de consejero regional para comisión que indica", Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota.
- Grupo Liaison (2012a), "Primer informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.
- _____ (2012b), "Anexos del segundo informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.
- _____ (2012c), "Segundo informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.
- Hudson, John y Lowe, Stuart (2014), *Understanding the Policy Process*, Bristol, The Policy Press, 2. ed.

- INE (2014), Encuesta mensual a establecimientos de alojamiento turístico (EMAT): Región de Arica y Parinacota, Santiago, Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.cl/estadisticas/economicas/turismo?categoria=Encuesta%20estructural%20de%20servicios%20de%20alojamiento%20y%20alimentaci%C3%B3n%20anual,04-04-2018>.
- Jiménez, William (2008), "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 57-80.
- Jones, Charles (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth Publishing. 3. ed.
- Kingdon, John (2010), *Agenda, Alternatives and Public Policies*, London, Longman, 2. ed.
- La Estrella de Arica (2011), "Con taller analizarán la política regional de turismo", en *La Estrella de Arica*, Arica, 11 de diciembre, p. 8.
- _____ (2011), "Públicos y privados identificaron las 64 problemáticas del turismo", en *La Estrella de Arica*, Arica, 18 de diciembre, p. 14.
- _____ (2012), "Editorial", en *La Estrella de Arica*, Arica, 4 de enero, p. 9.
- Lahera, Eugenio (2008), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de Chile (2007), "Ley N° 20.175 del 23-03-2007: crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá", Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=259864>.
- _____ (2010), "Ley N° 20.423 del 04-02-2010: del sistema institucional para el desarrollo del turismo", Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010960>.
- Morss, R. (2005), "Problem Definition in Atmosphere Science Public Policy: the Example of Observing-System Design for Weather Prediction", en *American Meteorological Society*, Vol. 86 N° 2, pp. 181-191.
- Olavarría, Mauricio (ed.) (2012), *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I. La modernización de la gestión pública*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Patton, Michael (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, Sage.
- Prieto Martín, Pedro, y Ramírez Alujas, Álvaro (2014), "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 58, pp. 61-100.

- Rochefort, David y Cobb, Roger (2000), "Problem Definition: an Emerging Perspective", en *The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Sciences II*, Tadao Miyakawa (ed.), London, Routledge, Vol. 5, pp. 544-574.
- Rodríguez, Gregorio; Gil, Javier; y García, Eduardo (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Málaga, Aljibe.
- Roth, André (2017), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 12. ed.
- Ruiz, José (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Russo, Nicolás y Darmohraj Adrián (2016), "Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, pp. 157-192.
- SERNATUR (2011a), *Manual de buenas prácticas: sector turístico*, Santiago, Servicio Nacional de Turismo.
- _____ (2011b), *Plan para el desarrollo turístico de Arica y Parinacota 2011-2014*, Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.
- _____ (2012a), "Informe N° 1 con observaciones técnicas a documento de política regional de turismo", Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.
- _____ (2012b), "Observaciones al borrador del segundo informe de avance. Política Regional de Turismo 2012-2016", Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.
- SUBDERE (2009), *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas y Estudios.
- _____ (2015), "Arica y Parinacota: la segunda región con mayor porcentaje de localidades aisladas", Arica, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, <http://www.subdere.cl/documentacion/arica-y-parinacota-la-segunda-regi%C3%B3n-con-mayor-porcentaje-de-localidades-aisladas>, 08-04-2018.
- Yin, Robert (1993), *Applications of Case Study Research*, Newbury Park, Sage Publications.
- Zittoun, Philippe (2017), "Hacia un enfoque pragmático de la acción pública", en *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*, A. Roth (ed.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-45.