

Desafíos y prioridades de gestión del turismo en la zona de interés turístico (ZOIT) destino Torres Del Paine ante los efectos de la pandemia Covid-19

Milithza Rodríguez Rivera¹, Germaynee Vela-Ruiz Figueroa², Evelyn Silva Cabrera³, Anabella González Salinas⁴

¹ Vela-Ruiz Consultorías
Ambientales, Arauco 1412 Punta Arenas.
E-mail:
milithza.rodriguez@gmail.com

² Vela-Ruiz Consultorías
Ambientales, Arauco 1412 Punta Arenas.
E-mail:
germaynee.velaruiz@gmail.com

³ Vela-Ruiz Consultorías
Ambientales, Arauco 1412 Punta Arenas.
E-mail:
evelyn110782@gmail.com

⁴ Profesional independiente
E-mail:
agonzalezsalinas@gmail.com

Fecha de recepción: 30 Agosto 2021
Fecha de aceptación: 13 Diciembre 2021

RESUMEN

El turismo es una actividad económica relevante para la región de Magallanes. La principal área donde se concentra la oferta turística es el Destino Torres del Paine, influido por la presencia del Parque Nacional Torres del Paine. Este se trata de un destino consolidado y desde 2019, es oficialmente Zona de Interés Turístico (ZOIT). Este artículo tiene por objetivo presentar los principales desafíos de gestión que existen en la ZOIT Destino Torres del Paine, en qué medida estos han sido impactados por la pandemia y las prioridades actuales de gestión. Se utiliza un enfoque metodológico cualitativo que combina información secundaria y primaria recolectada en talleres participativos y reuniones en línea con los integrantes de la Mesa Público-Privada de la gobernanza ZOIT. Para analizar y presentar la información, se ha utilizado la herramienta Árbol de problemas. El problema central identificado es un "Bajo nivel de diversificación de la oferta turística, sustentabilidad y gobernanza en la Zona de Interés Turístico Destino Torres del Paine". Los resultados indican que la mayoría de los desafíos identificados en el proceso de declaratoria ZOIT persisten en el escenario generado por la pandemia, a la vez que surgen otros nuevos en menor medida; entre ellos, la pérdida de oferta turística y recurso humano calificado, digitalización del destino y disminución de presupuestos públicos que derivará en postergar acciones necesarias para el desarrollo del destino. Por otro lado, las prioridades de gestión son la diversificación de la oferta turística, sustentabilidad del destino, gobernanza y la reactivación económica del sector. En vista de la experiencia de la ZOIT Destino Torres del Paine, lograr una gobernanza fortalecida de la Mesa Público-Privada podría generar una mejor ejecución del plan de acción, asimismo, ayudaría a enfrentar de mejor manera futuras crisis como ha sido la pandemia COVID-19.

Palabras clave:

Zona de Interés Turístico (ZOIT); Torres del Paine; Gobernanza; Gestión de Destinos; Comunidades Portal.

Challenges and priorities of tourism management in the area of tourist interest (ZOIT) destination Torres Del Paine in the effects of the Covid-19 pandemic

ABSTRACT

Tourism is a relevant economic activity for the Magallanes region. One of the main areas where touristic offer concentrates is the Torres del Paine destination, closely related to Torres del Paine National Park. This destination is considered as a consolidated one, and since 2019, it is an official Tourist Interest Zone (ZOIT). This article has the objective to present the main management challenges of the ZOIT Torres del Paine, to what extent these challenges have been impacted by the pandemic, and current management priorities for this destination. A qualitative methodologic approach has been used which combines secondary and primary data collected by carrying out online participatory workshops and meetings with members of the public-private board from the ZOIT governance. The problem tree tool has been utilised to analyse and present the information. The main problem identified is a low level of touristic offer diversification, sustainability, and governance in the ZOIT Torres del Paine Destination. The results show that most of the challenges identified during the ZOIT declaring process persist, while new ones arise to a lesser extent; among them, the loss of tourism offer and qualified human resources, digitalization of the destination, public budget reductions that may result in postponing actions needed for the destination development. On the other hand, the destination's management priorities are touristic offer diversification, destination sustainability and ZOIT's governance, but also economic reactivation of the tourism sector. Considering the ZOIT Torres del Paine's experience, attaining a strengthened governance of the public-private board may generate a better implementation of the ZOIT action plan. In addition, it may help face future crises such as the current COVID-19 pandemic.

Keywords: Tourist Interest Zone (ZOIT); Torres del Paine; Governance; Destination Management; Gateway Communities.

INTRODUCCIÓN

La actividad turística en la región de Magallanes y la Antártica Chilena se vincula estrechamente con la presencia de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (ASPES), las cuales cubren el 76 % de la región (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2020) y concentran la mayoría de los atractivos turísticos de jerarquía internacional. Esta situación genera invaluable oportunidades, debido a que el desarrollo turístico en las áreas protegidas de Chile tiene un alto potencial de crecimiento, lo que se demuestra en que el 78 % de los turistas internacionales que eligen vacacionar en el país se motivan, principalmente, por su naturaleza (Subsecretaría de Turismo, 2015).

En Magallanes, el turismo es una actividad productiva relevante. La oferta turística se concentra en las provincias de Magallanes y Última Esperanza, donde se encuentran los destinos consolidados de la región: Punta Arenas y Estrecho de Magallanes, Torres del Paine y Puerto Natales (Subsecretaría de Turismo y Servicio Nacional de Turismo [Sernatur], 2018). El turismo, según la Estrategia Regional de Desarrollo (Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, 2012) concentra cerca del 67 % de las microempresas de la región, por lo que se estima que el impacto en la economía local es muy relevante.

Dada esta importancia, la pandemia COVID-19 ha tenido efectos directos para el turismo regional. De acuerdo a datos publicados para los meses de diciembre de 2020, enero y febrero de 2021 (temporada alta), la variación interanual de llegadas de pasajeros a establecimientos de alojamiento turístico (EAT) a la región, comparado con el mismo periodo del año anterior, fue de -97,1 %, -97,0 % y -96,0 % respectivamente (Subsecretaría de Turismo, 2021). A nivel nacional, Magallanes representó la mayor caída en llegadas de pasajeros durante los meses antes mencionados. Esto permite dimensionar el impacto que las medidas sanitarias aplicadas para frenar el avance del COVID-19 tuvieron sobre el turismo regional, especialmente considerando la importancia de los visitantes extranjeros para este territorio.

El destino Torres del Paine, en la provincia de Última Esperanza, es identificado como un destino turístico consolidado,¹ de tipología de turismo rural y de naturaleza (Subsecretaría de Turismo y Sernatur, 2018). El principal motivo de visita es el Parque Nacional Torres del Paine (PNTP), el cual contiene 18 de los 22 atractivos de jerarquía internacional del destino (Subsecretaría de Turismo, 2018). El destino Torres del Paine concentró, en 2019, el 88 % de las visitas a ASPES de la región, gracias al ingreso de turistas al Parque Nacional Torres del Paine (PNTP) (55 %), el Monumento Natural Cueva del Milodón (MNCM) (26 %) y el Parque Nacional Bernardo O'Higgins (PNBO) (7 %).

¹ Corresponde a destinos cuyo ciclo de vida está en la etapa de consolidación o estancamiento. En la fase de consolidación, disminuye en forma progresiva la tasa de incremento de llegadas de visitantes al destino (Sernatur, 2016).

Como referencia del número de visitantes en aumento, la Figura 1 presenta estadísticas de visitación de la Corporación Nacional Forestal (Conaf) para el periodo 2010-2020 en las ASPES antes mencionadas. Durante 2019, el PNTP superó las 300.000 visitas. La Figura también da cuenta de los efectos de la pandemia sobre la visitación en esta y las otras ASPES del destino. Puntualmente, durante 2020, el PNTP solo recibió 142.881 visitantes.²

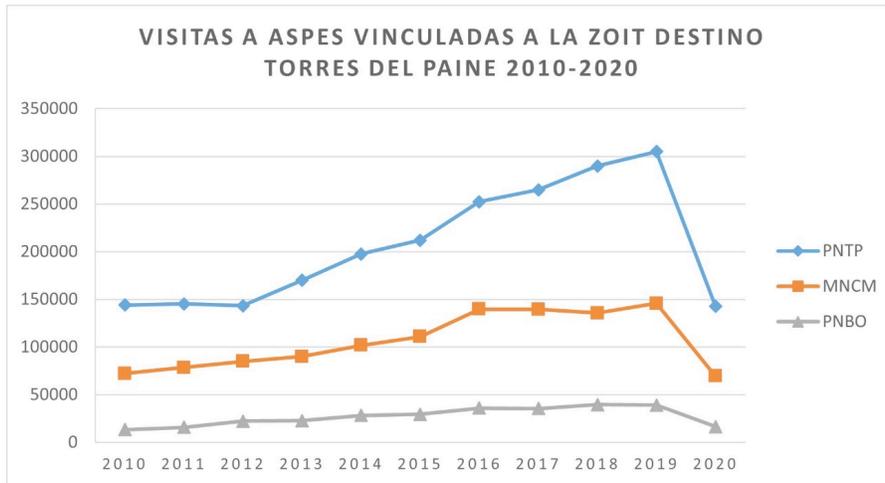


Figura 1: Visitas a ASPES vinculadas a la ZOIT Destino Torres del Paine 2010-2020. Elaboración en base a estadísticas de visitación de Conaf (2020).

El turismo asociado al PNTP ha sido un gatillador de procesos de desarrollo y transformaciones territoriales en la Provincia de Última Esperanza, demostrando cómo un área protegida puede influir positivamente en las comunidades aledañas (Araya, 2007; Ferrer, 2003; Municipalidad de Natales y Municipalidad de Torres del Paine, 2021; Valverde, 2020; Vela-Ruiz, 2009; Vela-Ruiz y Delgado, 2010; Villarroel, 1996). El efecto multiplicador del turismo tiene un alto impacto en la comunidad aledaña; esto demuestra que Torres del Paine y Natales son comunidades portal de las ASPES de la provincia, especialmente del PNTP. El concepto de comunidad portal se refiere a la relación de beneficio mutuo entre una comunidad y un área protegida cercana. De acuerdo con Sepúlveda *et al.* (2019) existe así una interdependencia entre los beneficios económicos, ambientales e identitarios que la comunidad puede percibir dada su cercanía a un área protegida y a su vez, la contribución que la misma comunidad puede realizar a los objetivos de conservación de las áreas protegidas en su territorio.

A pesar de la importancia del PNTP para la provincia y el turismo nacional, esta ASPE enfrenta importantes desafíos para manejar el turismo de manera acorde a sus niveles de visitación, a la vez de procurar la conservación de la biodiversidad (Vela-Ruiz y Repetto, 2017). Esto se vincula con la necesidad de mejorar la planificación del destino, así como fortalecer la articulación dentro del sector público y de este último con el sector privado (Vela-Ruiz *et al.*, 2018). Brechas que se busca resolver en parte con la implementación de la Zona de Interés Turístico (ZOIT) Destino Torres del Paine.

Dado este contexto, el objetivo del artículo es presentar los desafíos que existen en la Zona de Interés Turístico (ZOIT) Destino Torres del Paine, en qué medida estos han sido impactados dada la

² El PNTP estuvo cerrado desde marzo de 2020, aunque se reabrió durante nueve días en septiembre. Posteriormente, se autorizó el ingreso de visitantes desde noviembre del mismo año.

pandemia de SARS-CoV-2, así como las prioridades de gestión para el destino. Se ha organizado el artículo en una descripción de la ZOIT destino Torres del Paine, metodología de levantamiento de información, resultados y discusión. Se presentan conclusiones y comentarios finales sobre este instrumento de planificación turística.

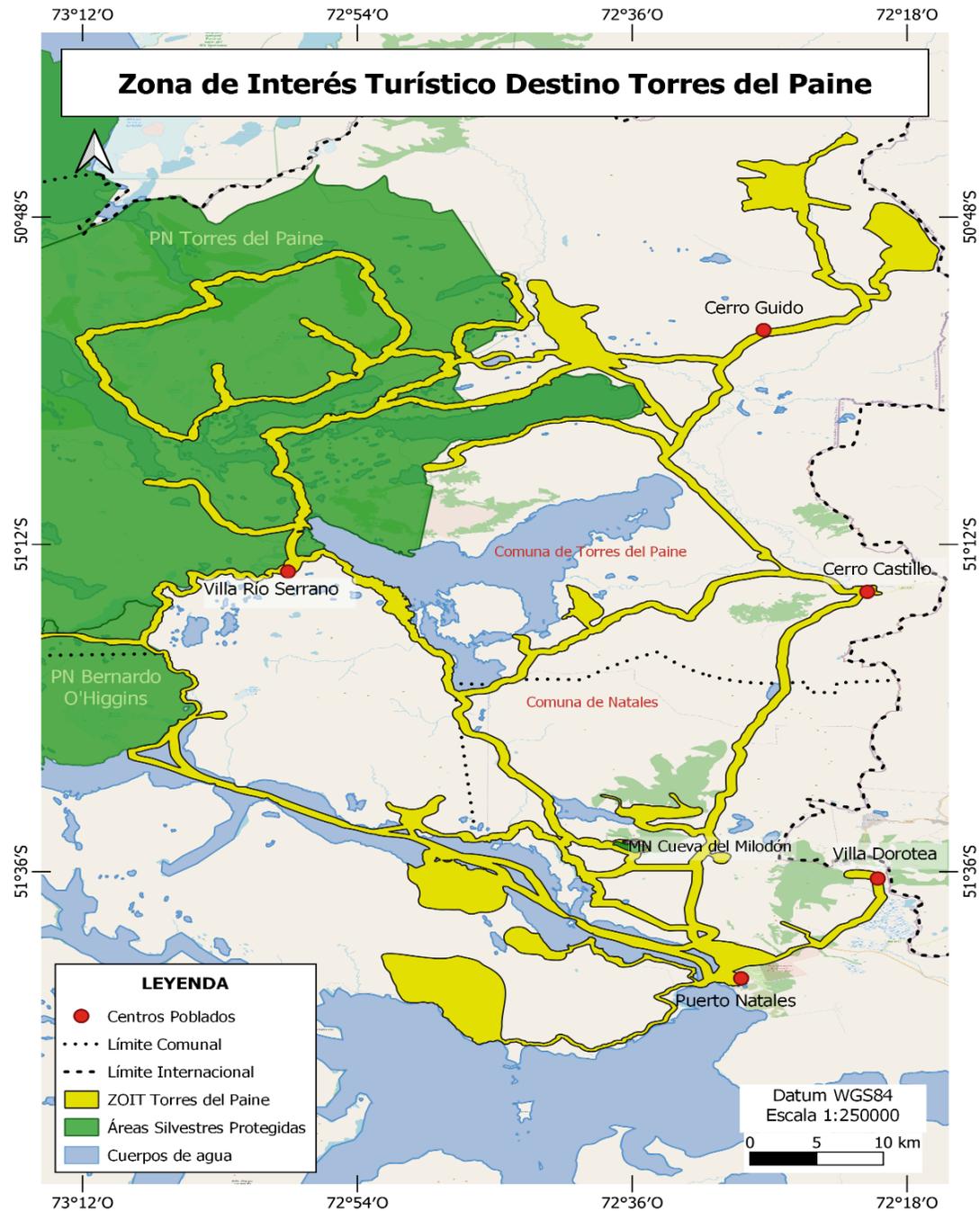
Zona de interés turístico destino Torres Del Paine

En 2019 fue declarada oficialmente la Zona de Interés Turístico (ZOIT) Destino Torres del Paine. El territorio delimitado como ZOIT incluye parte de las comunas de Torres del Paine y Natales; la primera, por ser la comuna donde se concentran los atractivos turísticos del destino y la segunda, donde se agrupa la oferta de servicios turísticos. La Ley de Turismo N° 20.423 de 12 de febrero de 2010, contempla las ZOIT como áreas delimitadas participativamente con condiciones especiales para la atracción turística y que requieren medidas de planificación y conservación. Por ley, estos destinos se convierten en prioritarios a la hora de asignar recursos para inversiones de fomento a la actividad turística. Además, una ZOIT es un instrumento de gestión público-privada que considera el diseño y ejecución coordinada de un plan de acción para el territorio ZOIT.

El Decreto N° 30/2016 solicita, entre otros elementos, la delimitación participativa de un polígono que será designado como ZOIT, un diagnóstico estratégico territorial, un plan de acción y la definición de un modelo de gobernanza cuyo elemento principal es la denominada mesa público-privada. La Figura 2 presenta el polígono de la ZOIT Destino Torres del Paine. Esta delimitación tiene un perímetro aproximado de 340 km, incluyéndose en él a los centros poblados Puerto Natales, Villa Cerro Castillo, Villa Dorotea y Villa Río Serrano, las zonas de uso público del PNTP y del MNM, de acuerdo a sus planes de manejo vigentes, y una importante porción de la Ruta 9. Además, son parte de la ZOIT 18 estancias ganaderas, las cuales ofrecen actualmente actividades turísticas con oferta de cabalgatas, trekking, alojamiento y experiencias culturales relacionadas con el trabajo en estancias de la Patagonia chilena (Subsecretaría de Turismo, 2018).

Promover el desarrollo turístico sustentable es un propósito del instrumento ZOIT. Específicamente, el plan de acción contiene 97 acciones en cinco ejes claves para el desarrollo turístico (infraestructura y equipamiento; sustentabilidad; promoción; recursos humanos y calidad de la oferta; productos turísticos).³

³ Considerando acciones nuevas, en desarrollo o con financiamiento aprobado.



Los mapas de esta obra no son versiones oficiales. Sus límites y fronteras nacionales no comprenden en modo alguno al Estado de Chile, de acuerdo con el Artículo 2º, Letra G, del DFL N°8 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Figura 2: Mapa y polígono de la ZOIT Destino Torres del Paine. Elaboración en base a Subsecretaría de Turismo (2018).

Gobernanza del destino Torres del Paine

La gobernanza tiene relación con los procesos de toma e implementación de decisiones. Puntualmente, la gobernanza turística comprende todos los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos de intereses que se producen de forma inevitable en el turismo (Velasco, 2010). En la base de esto se encuentran los actores locales presentes en el territorio. De acuerdo a la División de Asociatividad y Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2020) existen 11 asociaciones gremiales activas registradas en el destino, existiendo alrededor de 452 personas asociadas bajo estas figuras en la provincia de Última Esperanza. Lo anterior da cuenta de la relevancia de la actividad turística y del grado de asociatividad del rubro, siendo significativa en relación a la población total de la provincia de 22.686 habitantes, 21.477 en Natales y 1.209 en Torres del Paine (INE, 2017).

Lo anterior también se ve reflejado en la mesa público-privada generada en el marco del proceso de declaratoria ZOIT. Esta incluyó inicialmente un total de 38 organizaciones, las cuales representan a diversos sectores del ámbito local y regional. Durante 2020, se incorporan dos nuevas asociaciones.

Además de las organizaciones gremiales en funcionamiento, el número de participantes refleja la presencia de estancias realizando actividad turística dentro del territorio ZOIT, los servicios públicos y las academias que intervienen en el plan de acción. La mesa público-privada es la encargada de velar por la ejecución de las iniciativas comprometidas en el plan de acción. Dentro de la mesa, se generaron comités técnicos y/o gestores por cada uno de los cinco ejes estratégicos establecidos en el plan de acción ZOIT. La función de los comités es liderar una brecha temática, coordinar e incentivar a los socios estratégicos a colaborar en la ejecución de proyectos, acciones y actividades necesarias para el cierre de la brecha. Estos comités son presididos por representantes del sector privado o de la academia, y se suman a la Unidad Técnica integrada por los municipios de Torres del Paine y Natales, Sernatur regional y Conaf Última Esperanza.

MATERIALES Y MÉTODOS

La información de este artículo fue obtenida en el marco de la formulación del programa de inversión "Transferencia para fortalecer oferta turística, sustentabilidad y gobernanza ZOIT Torres del Paine". El proceso completo de formulación se extendió entre diciembre de 2020 a abril de 2021.

La institución responsable del programa es la Municipalidad de Torres del Paine, quien recibió apoyo técnico por medio de una consultoría financiada por el Programa Austral Patagonia de la Universidad Austral de Chile y la ONG Pew, como parte de la Estrategia de Comunidades Portal de las áreas protegidas de la Patagonia Chilena.

A modo de contexto sobre los procesos del territorio, la formulación del programa nace de la necesidad de obtener financiamiento para la implementación de 17 acciones que, estando comprometidas en el plan de acción ZOIT, no habían sido aún ejecutadas ni contaban con financiamiento para ello. A la vez, estas iniciativas daban respuesta a brechas para el desarrollo turístico, identificadas en el diagnóstico territorial realizado durante el proceso de declaratoria ZOIT

entre 2017 y 2018. En ese contexto, el trabajo de formulación incorporó una actualización de brechas considerando el tiempo transcurrido desde la declaratoria ZOIT y el nuevo escenario de pandemia.

El presente trabajo se desarrolla considerando un enfoque metodológico cualitativo que combina la utilización de información secundaria y el levantamiento de información primaria de tipo cualitativo. La Figura 3 presenta el resumen del proceso metodológico. Para cumplir con el objetivo planteado, se utiliza como fuente de información secundaria los resultados del diagnóstico territorial de brechas realizado para la declaratoria ZOIT Destino Torres del Paine, el plan de acción desarrollado en ese proceso, e información primaria recolectada por medio de talleres participativos y reuniones en línea. Siendo la fuente principal los actores territoriales que integran cuatro de los cinco comités técnicos y/o gestores, y la Unidad Técnica de la mesa público-privada de gobernanza de la ZOIT Destino Torres del Paine. Es relevante mencionar que este trabajo y análisis no incorpora el eje de infraestructura y equipamiento, debido a que la tipología de programas de inversión no es compatible con acciones que impliquen el desarrollo de infraestructura. Por otro lado, las acciones realizadas y en proceso de ese eje alcanzan ya un 75 % de las acciones comprometidas.

Es importante recalcar que dado el contexto de pandemia todas las actividades fueron realizadas de manera virtual utilizando la plataforma *Zoom*.

El primer taller participativo, realizado en diciembre de 2020, tuvo como objetivo actualizar el diagnóstico territorial del proceso de declaratoria ZOIT Destino Torres del Paine, bajo el nuevo escenario de la pandemia COVID-19. En esta actividad participaron integrantes de la Unidad Técnica ZOIT y los presidentes de los comités técnicos y/o gestores. El taller fue estructurado para revisar las brechas identificadas en el proceso de declaratoria ZOIT para los componentes del desarrollo turístico sustentable: desarrollo de productos, sustentabilidad, promoción, recurso humano y calidad de la oferta. Se plantearon en orden las siguientes preguntas: ¿Cuáles de las [brechas] mencionadas no corresponden hoy a brechas? La brecha ¿se ha profundizado a raíz del COVID? ¿Cómo o de qué forma? ¿Cuáles han sido los efectos? ¿Qué nuevas brechas o necesidades de adaptación han surgido?

Los insumos obtenidos en este taller fueron analizados y presentados utilizando la herramienta de árbol de problemas, ampliamente usada para el análisis y priorización de problemas, causas y efectos (Silva y Sandoval, 2012). Estos árboles de problemas fueron revisados y validados por la Unidad Técnica en una reunión en línea donde se recogieron los aportes que luego fueron integrados a la versión presentada en la sección de resultados.

Una vez realizado este análisis, se procedió a identificar las prioridades para la gestión e implementación de la ZOIT Destino Torres del Paine para el desarrollo de la actividad turística sustentable. Es necesario mencionar que, en el marco de la formulación de un programa, algunas de estas prioridades son abordadas y agrupadas en los denominados componentes del programa. El equipo consultor presentó una propuesta que en primera instancia fue trabajada y validada con los integrantes de la Unidad Técnica, y luego por la Dirección Regional de Sernatur. Por último, estas prioridades fueron presentadas para validación en reuniones virtuales durante febrero del 2021.

Se realizó una reunión con cada uno de los comités técnicos y/o gestores respetando la gobernanza establecida en el territorio.



Figura 3: Proceso metodológico de identificación de desafíos y prioridades de gestión para la ZOIT Destino Torres del Paine.

En relación a limitaciones del trabajo, al tratarse de un proceso enmarcado dentro del diseño de un programa de inversión para el cual existen requerimientos y restricciones especificados, tanto en la normativa del ente evaluador (Normas, Instructivos y Procedimientos del Ministerio de Desarrollo Social, MDS) como del financista (Glosas de Gobiernos Regionales de la Ley de Presupuestos), el proceso metodológico anteriormente expuesto para identificación y priorización refleja también estas limitaciones. Una de las más relevantes es que no era posible financiar iniciativas como subsidios, inversiones a privados o iniciativas que correspondieren a otras tipologías de inversión, como estudios o proyectos, del Sistema Nacional de Inversiones del MDS.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Brechas actualizadas de la ZOIT destino Torres Del Paine

Las Figuras 4, 5 y 6 dan cuenta del problema central, sus causas y efectos. Para presentar de mejor forma, se ha optado por dividir el árbol de problemas en tres secciones en relación a oferta y productos turísticos, sustentabilidad y gobernanza. El problema central identificado corresponde a un “Bajo nivel de diversificación de la oferta turística, sustentabilidad y gobernanza en la Zona de Interés Turístico Destino Torres del Paine”, el cual afecta a los actores vinculados al turismo. Existe una alta dependencia del destino en el PNTP, con una oferta turística de servicios concentrada en torno a él. Por lo tanto, existe la necesidad de diversificar la oferta turística del destino poniendo en valor otros activos y recursos turísticos, ya sean naturales o culturales, dentro y fuera del parque, y especialmente en estancias. Por otro lado, en materia de sustentabilidad, el PNTP enfrenta dificultades para compatibilizar turismo y conservación, a la vez que persiste la necesidad de promover acciones para la conservación del patrimonio natural y cultural, además de dar énfasis a las componentes sociales y culturales de la sustentabilidad. En relación a la gobernanza de la ZOIT Destino Torres del Paine, persiste la baja coordinación público-privada y capacidad de implementación de acciones para la gestión del destino y desarrollo turístico sustentable.

En relación a los desafíos del destino antes mencionados y en el contexto generado por el COVID-19, es posible señalar que la mayoría de los desafíos identificados en el marco del proceso ZOIT persisten en este nuevo escenario y surgen otros nuevos en menor medida. Una de las principales brechas que se menciona tiene relación con el número de empresas y la oferta actual. Por efectos de la pandemia se ha registrado el cierre de empresas y emprendimientos turísticos, venta de equipamiento, entre otros. Además, con la baja en el número de visitantes extranjeros, se ha requerido una adaptación hacia el mercado nacional, generando cambios en los modelos de negocios existentes, registrándose incluso reconversión hacia otros rubros. Todo lo anterior, no permitiría contar con una oferta similar con la que se contaba previo a la pandemia, por lo que se pierde un activo muy importante para el destino. En esta materia, el Plan de Desarrollo Turístico (Pladetur) Intercomunal cuenta con un eje de trabajo que aborda la recuperación e innovación en la oferta del destino (Municipalidad de Natales y Municipalidad de Torres del Paine, 2021).

Otro efecto relevante vinculado a la oferta y su calidad, señalado desde los comités técnicos y/o gestores, tiene que ver con la pérdida de recurso humano calificado, ya que, al estar paralizada la actividad turística, las personas se han empleado en otras industrias lo que podría derivar en desactualización de conocimientos y/o posiblemente no volver a dedicarse al turismo. Esto es preocupante, dado que la profesionalización y especialización del recurso humano turístico del territorio, ya en el año 2017, durante el proceso de declaratoria ZOIT Destino Torres del Paine, era identificada como una brecha importante a abordar (Subsecretaría de Turismo, 2018). Así mismo, se daba cuenta de una débil oferta local de formación profesional en turismo, lo que no ha mejorado hasta la fecha.

Respecto a otras brechas, si en 2017 la atención estaba puesta en mejorar la cobertura de telefonía e internet y en un mejor uso de las tecnologías para la promoción del destino, sus atractivos y servicios, en la actualidad se habla de la necesaria digitalización del destino. Sin ir más lejos, el recientemente aprobado Pladetur Intercomunal, destaca como debilidad el escaso uso de sistemas de ventas en línea (Municipalidad de Natales y Municipalidad de Torres del Paine, 2021). De acuerdo a la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas de España, Segittur (2015), un modelo de destino turístico inteligente se crea en base a una gobernanza y cuatro ejes interrelacionados: sostenibilidad, tecnologías (TIC), accesibilidad e innovación (para la diversificación y especialización). Considerando ello, la digitalización del destino sería un aporte para la conexión con el mercado, sobre todo bajo el contexto de pandemia, pero también es una herramienta para el desarrollo y gestión sustentable del mismo.

Durante el proceso ZOIT se daba cuenta de un destino visto como poco accesible para algunos segmentos económicos. La percepción de los actores territoriales es que esto podría acrecentarse, ya que la tendencia apuntaría a grupos más pequeños, traduciéndose en un aumento del precio de los servicios turísticos.

De acuerdo a los participantes del primer taller convocado, la diversificación dentro del PNTP por medio de nuevos senderos se percibe aún más compleja dada la inversión pública requerida, a la vez que se requiere la actualización y desarrollo de planes de manejo de esta y otras ASPES de la provincia. Se hace hincapié nuevamente en la necesidad de generar senderos fuera del PNTP, principalmente en estancias dentro de la ZOIT. Por otro lado, se identifican áreas fuera de la ZOIT que podrían potenciarse para aportar a la diversificación, como por ejemplo los fiordos presentes en la provincia. Esto es relevante, dado que la opinión de expertos y estudios preliminares señalan que,

en el nuevo contexto generado por el COVID-19, se potenciará la consolidación de destinos de turismo de proximidad, turismo de naturaleza, turismo aventura, turismo de intereses especiales, turismo rural, considerando destinos no saturados y otros con conectividad digital para el teletrabajo (Sernatur Región de Magallanes y Antártica Chilena, 2020). En ese sentido, la necesaria diversificación de la oferta que pone en valor otros recursos turísticos del destino, se vuelve urgente para, entre otros asuntos, responder a la ya existente concentración de personas en ciertos atractivos.

Otro efecto de la situación generada por la pandemia COVID-19 al que hacen referencia los participantes, específicamente representantes de la institucionalidad pública como Sernatur o Conaf, es la disminución de presupuestos públicos que derivará en postergar acciones necesarias para el desarrollo del destino.

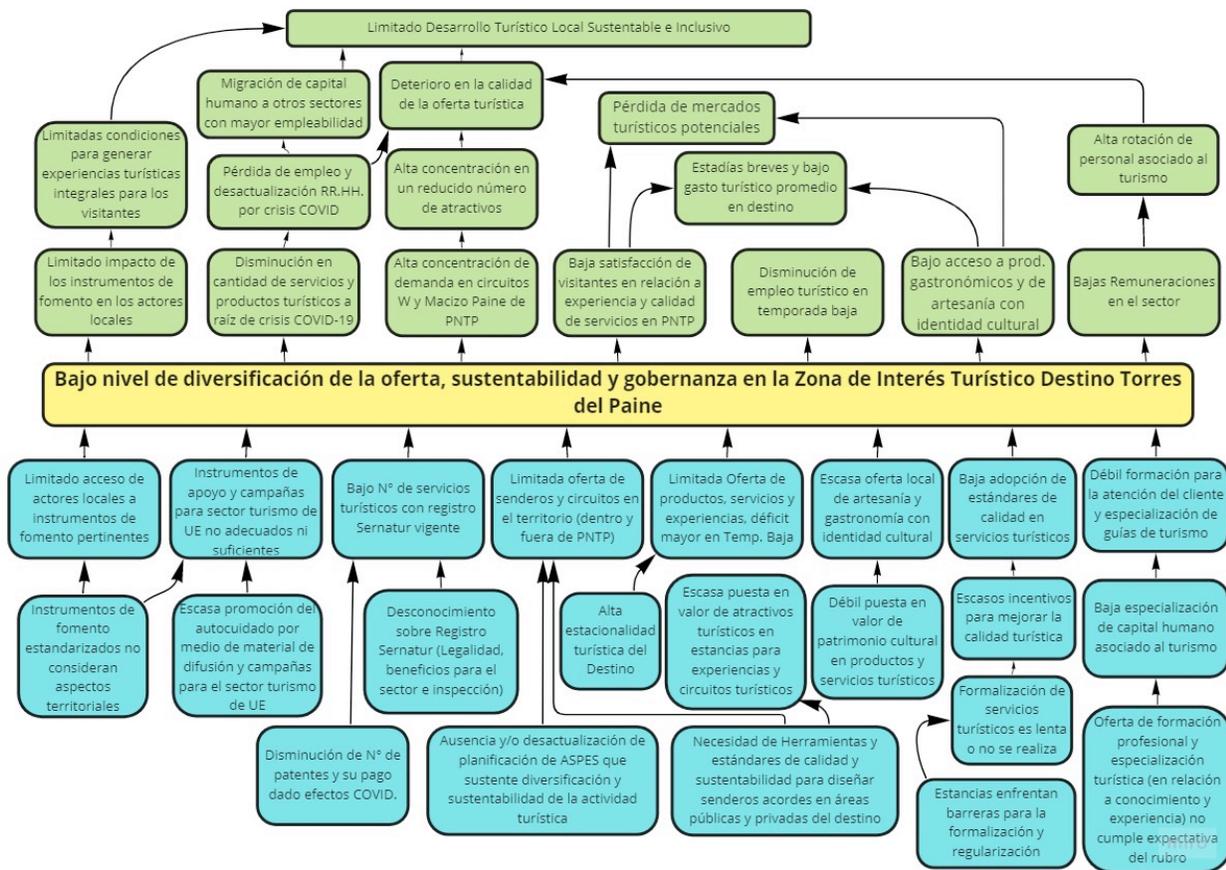


Figura 4: Árbol de problema sección oferta y productos turísticos ZOIT Destino Torres del Paine.

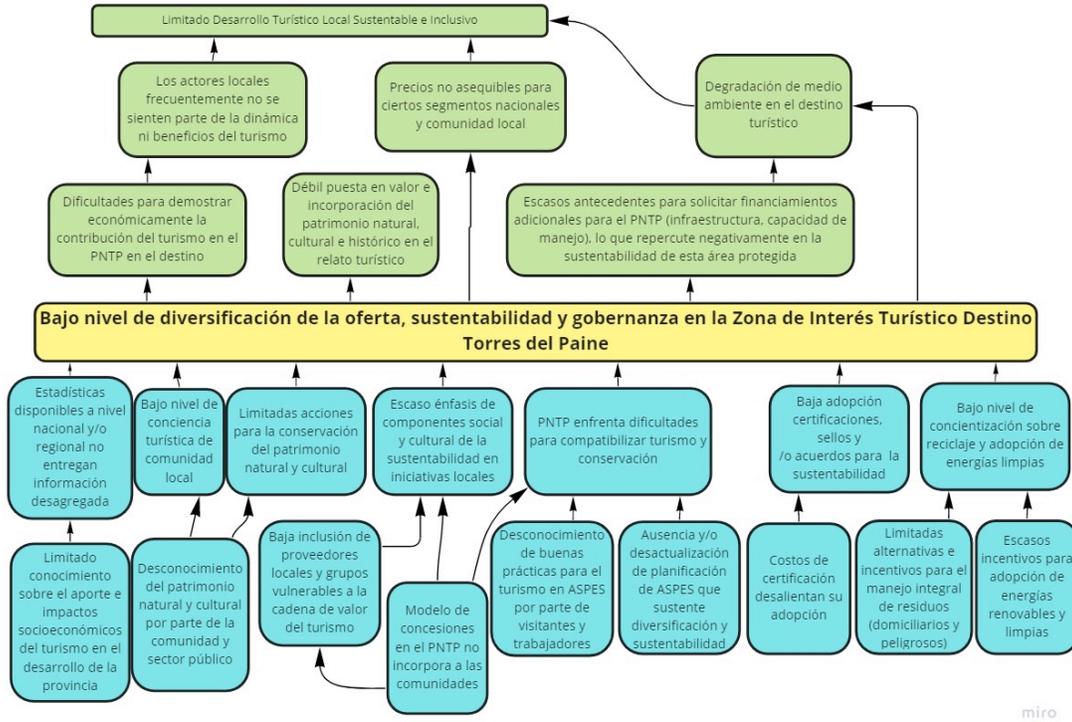


Figura 5: Árbol de problema sección sustentabilidad ZOIT Destino Torres del Paine.

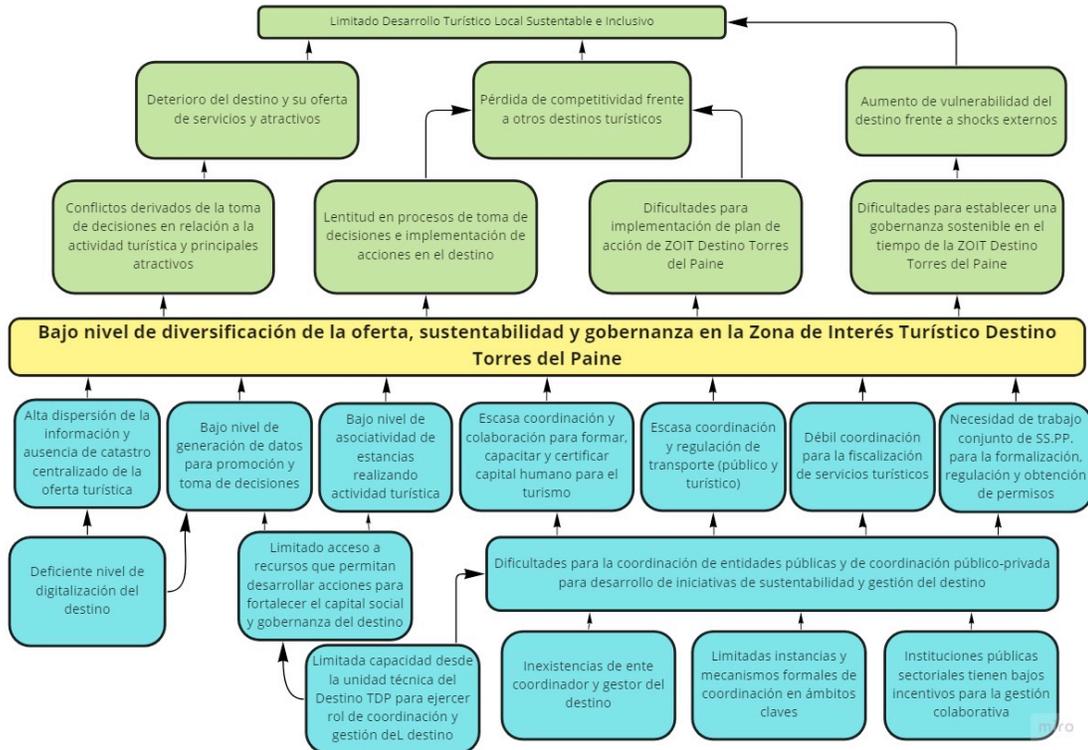


Figura 6: Árbol de problema sección gobernanza ZOIT Destino Torres del Paine.

Prioridades de gestión de la Zoit Destino Torres del Paine

A partir del problema central presentado para la ZOIT Torres del Paine, se han identificado las siguientes prioridades de gestión para el destino.

a) Diversificación de la oferta turística

Una de las prioridades de trabajo para el destino es la generación de una nueva oferta de productos turísticos sustentables, diseñada participativamente con los actores locales del turismo. Al momento de desarrollarse este proceso, se deberá tener en cuenta aquellas nuevas tendencias generadas a partir de la pandemia. Desde el punto de vista de la demanda y los destinos turísticos de naturaleza, Bourlon (2020), utilizando a la región de Aysén como caso, señala que los visitantes estarían interesados en actividades fuera de los polos turísticos, en grupos pequeños y que aporten a las comunidades locales. En contraste, se apunta a que el turismo de masas no será una alternativa para los visitantes, considerando las complejidades que impone la situación sanitaria para viajar. En esta línea, Arold (2021) plantea que se debe evitar la masificación, buscando modelos que permitan minimizar riesgos disminuyendo la concentración de viajeros, favoreciendo viajes pausados e incrementando el gasto por visitante.

En este sentido, los actores locales han priorizado el desarrollo de dos iniciativas. La primera se refiere a la generación participativa con los actores del turismo (operadores, guías y agencias de turismo) de nuevos productos de turismo de intereses especiales (TIE), relacionados a paleontología, arqueología, geología, patrimonio cultural, observación de flora y fauna, entre otros. Como requerimiento, los nuevos productos TIE deberán ser diseñados como aporte para aumentar la estadía, gasto en el destino y ampliar la oferta de invierno.

La segunda iniciativa se refiere al desarrollo de productos turísticos de estancias, incorporando las 18 estancias incluidas en el polígono ZOIT. Se considera como prioritario fortalecer esta oferta, potenciando el desarrollo o la mejora de las experiencias, desarrollando senderos bajo estándares de sustentabilidad, procurando articular productos y servicios alrededor de un elemento distintivo de cada estancia para la puesta en valor. Se espera, además, en función de la disposición de los dueños de estancias, poder realizar una oferta conjunta con identidad territorial enmarcada en este tipo de turismo representativo del territorio. Esto, en concordancia con lo que propone el Manual para el diseño de experiencias turísticas de la Subdirección de Desarrollo de Sernatur (2017) y otras herramientas en desarrollo a nivel local, como la iniciativa Red de Senderos de Última Esperanza.

b) Sustentabilidad del Destino Torres del Paine

El eje de sustentabilidad considera temas ambientales, como la mejora de la sustentabilidad en el PNTP, pero también el bienestar socioeconómico de las comunidades portal. En este sentido, se debe considerar a la comunidad local como la principal beneficiaria de la actividad turística, propiciando su integración en la prestación de servicios como factor que aporta a la sustentabilidad del desarrollo turístico (Sernatur, 2016). Con ello, se busca concientizar y a la vez, disminuir la brecha de que los actores locales frecuentemente no se sienten parte de la dinámica ni de los beneficios del turismo (Sernatur, 2018).

En esta línea, hasta el momento, se han implementado solo el 32 % de las acciones del eje de Sustentabilidad del Plan de Acción de la ZOIT. Por esta razón, los actores locales consideran relevante involucrar a la comunidad a través de jornadas de turismo social con fines de concientización turística y medioambiental, que les permita conocer y valorar las áreas protegidas del destino y el patrimonio natural y cultural de las estancias de la ZOIT. Del mismo modo, los propios trabajadores del turismo y funcionarios públicos ligados al sector, ya sea por la alta rotación o desactualización de conocimientos, requieren fortalecer sus conocimientos en torno al destino.

Para ello, los miembros de la gobernanza de la ZOIT han priorizado el diseño y desarrollo de una capacitación virtual del destino, que sea flexible y permanezca en el tiempo, incluyendo temas tales como patrimonio natural y cultural, reserva de la biósfera, ordenanza municipal de turismo, buenas prácticas, entre otros temas pertinentes a este territorio.

c) Gobernanza de la ZOIT Torres del Paine

Una de las principales prioridades para la gestión de la ZOIT Destino Torres del Paine, tiene que ver con lograr fortalecer la gobernanza de la mesa público-privada. En tal sentido, se requiere contar con profesionales que faciliten la ejecución y seguimiento del plan de acción, acompañen la coordinación de la mesa público-privada y de cada comité gestor, así como establezcan un procedimiento interno que apoye la coordinación entre los actores. Lo anterior permitiría fortalecer la gobernanza del destino, en la medida que facilite la toma de acuerdos y seguimiento de sus avances que redunden en resolver las brechas del destino.

Actualmente, esta labor es parcialmente asumida por profesionales de Sernatur regional y la unidad de turismo de la Municipalidad de Torres del Paine. Sin embargo, estos profesionales cuentan con dedicación y capacidad limitada para las labores de articulación e implementación, dadas las otras funciones que cumplen.

Esta necesidad va en línea con lo señalado por Rivas y Rojas (2020), quienes demuestran la importancia de que las Zonas de Interés Turístico cuenten con un proceso de gobernanza territorial, que efectivamente contribuya a fortalecer la gestión y liderazgo de la administración local en los destinos turísticos. En este aspecto, Bourlon (2020) señala que para destinos de naturaleza se necesita promover un desarrollo coordinado y aceptado por los actores del territorio, los cuales representan diferentes sensibilidades: públicas, tradicionales, ecológicas, alternativas, recreativas y empresariales.

Asimismo, el fortalecer la gobernanza de la Mesa Público-Privada de la ZOIT Torres del Paine, podría facilitar el proceso de adaptación y recuperación del destino frente a los efectos que ha tenido la pandemia de COVID-19. De acuerdo con Bourlon (2020), frente a escenarios de rebrotes de coronavirus, además de analizar los costos y beneficios socioeconómicos de abrir los destinos, es relevante destinar recursos públicos para fortalecer la gobernanza, infraestructura y recursos del destino.

d) Reactivación económica

Dados los efectos de la pandemia en el sistema socioeconómico del destino, los actores han planteado la necesidad de ayudas estatales que permitan apoyar la reactivación económica. A nivel regional, los temas de reactivación del sector están siendo liderados por la institucionalidad pública ligada al fomento. Una iniciativa a destacar es el “Programa Transferencia de recursos para la reactivación del turismo local y nacional en el destino Región de Magallanes y Antártica Chilena”⁴ de Sernatur Magallanes, financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Otra iniciativa implementada con fondos regionales ha sido la entrega de subsidios a través de programas de Corfo y Sercotec, entre otras instituciones.

CONCLUSIÓN

De acuerdo al trabajo realizado con los miembros de la mesa de gobernanza de la ZOIT Destino Torres del Paine, las brechas identificadas en el proceso de postulación de la ZOIT (2017-2018) persisten en este nuevo escenario de pandemia, y surgen otras nuevas en menor medida. A pesar de la puesta en funcionamiento de este instrumento desde 2019, limitaciones en gestión y operatividad de la mesa ZOIT, así como, en las alternativas que otorga este instrumento para que los actores públicos y privados trabajen de forma conjunta por la mejora del destino, requieren en este caso de un apoyo adicional en recurso humano y financiero.

Si bien el Decreto 30/2016 establece el proceso para las declaratorias ZOIT y definición del plan de acción y gobernanza, existe una falta de apoyo en recurso humano y financiero para la gestión y continuidad del trabajo una vez obtenida la declaratoria. En ese sentido, existe la oportunidad de generar iniciativas que vayan en directo apoyo de estos entes locales para el proceso de implementación, ya sea a nivel nacional o regional. A nivel nacional, se deberían generar más instancias y apoyo técnico para que territorios ZOIT puedan compartir y apoyar la experiencia de implementación. A nivel regional, y en vista del proceso de descentralización que avanza en el país, los gobiernos regionales en el futuro podrían asumir el diseño y ejecución de programas que acompañen de manera integral a los territorios declarados ZOIT, con objeto de avanzar en aspectos de gobernanza y articulación de actores y acciones.

Sumado a lo anterior, dada la importancia que tienen para el destino las ASPES, especialmente el PNTP, es de gran relevancia que el instrumento ZOIT sea un apoyo para el desarrollo y sustentabilidad del turismo en estas unidades, reconociendo a su vez los beneficios y responsabilidades que tienen las comunidades portal con sus áreas protegidas.

En vista de la experiencia de la ZOIT Torres del Paine, lograr una gobernanza de la Mesa Público-Privada fortalecida podría generar una mejor ejecución del plan de acción, así como ayudaría a enfrentar de mejor manera nuevos paradigmas o futuras crisis como la generada por la pandemia COVID-19.

⁴ Su objetivo es impulsar la recuperación del sector turístico, tras la crisis sanitaria, mediante acciones enfocadas en las áreas de desarrollo de la oferta y promoción turística, que permitan adecuar los servicios del sector y repositonar el destino a nivel regional y nacional.

AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen el financiamiento del Programa Austral Patagonia de la Universidad Austral de Chile y de The Pew Charitable Trusts, quienes, a través de la Estrategia de Comunidades Portal de las áreas protegidas de la Patagonia chilena, han financiado el levantamiento de información y la formulación del Programa de Inversión “Transferencia para fortalecer oferta turística, sustentabilidad y gobernanza de ZOIT Destino Torres del Paine”. Se agradece el trabajo y colaboración de la Municipalidad de Torres del Paine y del Sernatur Regional, como entidades responsables, así como de la Municipalidad de Natales y Conaf Última Esperanza, y de los miembros de la Mesa Público-Privada de la ZOIT Torres del Paine.

LISTA DE REFERENCIAS

- Araya, P. (2007). *El impacto del turismo en la conservación de una reserva de la biósfera y en el desarrollo de su zona de influencia. El caso de la reserva Torres del Paine*. En G. Halffter, S. Guevara y A. Melic (Eds.), *Hacia una cultura de conservación de la diversidad biológica* (pp. 115-124). Zaragoza: Sociedad Entomológica Aragonesa. Madrid: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/12495>
- Arold, P. (2021). Apuntes para la gestión del turismo en España tras la crisis sanitaria de la COVID-19. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 19(1), 189-194. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2021.19.012>
- Bourlon, F. (2020). Destinos turísticos de naturaleza en un contexto de crisis sanitaria global. Perspectivas de actores, oportunidades y desafíos, el caso de la región de Aysén, Chile. *Gestión Turística*, (33), 63-93. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03095889/document>
- Corporación Nacional Forestal, Conaf. (2020). *Estadísticas de visitación en áreas silvestres protegidas*. Recuperado de <https://www.conaf.cl/parques-nacionales/visitanos/estadisticas-de-visitacion/>
- Decreto N° 30. Reglamento que fija el procedimiento para la declaración de zonas de interés turístico. (8 de marzo, 2016). Diario Oficial de la República de Chile.
- División de Asociatividad y Cooperativas, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2020). *Mapa Nacional de Organizaciones Asociativas*. Recuperado de <https://asociatividad.economia.cl/mapa-regional/>
- Ferrer, D. (2003). *Conservación de la naturaleza y [el] territorio en Chile. El Parque Nacional de Torres del Paine y su área de influencia socioeconómica* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. Repositorio institucional de la Universidad Autónoma de Chile. Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/12495>
- Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena 2012-2020*. Punta Arenas: Gore Magallanes y Antártica Chilena. Recuperado de <https://www.goremagallanes.cl/sitioweb/documentos/ERD%20Magallanes2020.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2017). *Censo de Población y Vivienda*. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica>
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2020). *Estadísticas de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Superficie regional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) por cada mil habitantes, Región de Magallanes y Antártica Chilena, 2006-2018*. Disponible en <https://regiones.ine.cl/>
- Ley N° 20.423. Del Sistema institucional para el desarrollo del turismo. (12 de febrero, 2010). Diario Oficial de la República de Chile.
- Municipalidad de Natales y Municipalidad de Torres del Paine. (2021). *Resumen Ejecutivo Plan de Desarrollo Turístico (PLADETUR) Intercomunal 2021-2024 del Destino Natales-Torres de Paine, Provincia de Última Esperanza, Región de Magallanes, Chile*. S. l.: Instituto de Turismo de la Universidad Austral de Chile. Recuperado de <https://programaaustralpatagonia.cl/post-estudios/plan-de-desarrollo-turistico-intercomunal-destino-natales-torres-del-paine-2021-2024/>

- Rivas, H. y Rojas, C. (2020). Gobernanza para el desarrollo sustentable del turismo en la Patagonia chilena. Desde la macro visión de los planes maestros a la focalización en las zonas de interés turístico. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 29(4), 1232-1254. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/1807/180766099012/html/>
- Sepúlveda, C., Fariás, A., Tecklin, D. y Pliscoff, P. (2019). *Localidades Portal de las Áreas Protegidas de la Patagonia chilena: identificación, análisis de su potencial y tipología* (Documento de trabajo). S. I.: Universidad Austral de Chile.
- Servicio Nacional de Turismo, Sernatur. (2016). *Manual de destinos. Elementos para la gestión de Destinos Turísticos*. Santiago: Sernatur. Recuperado de <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/11/Manual-de-Destinos-Elementos-para-la-gestio%CC%81n-de-destinos-turisticos-1.pdf>
- Servicio Nacional de Turismo, Sernatur. (2017). *Manual de diseño Experiencia Turísticas*. Santiago: Sernatur. Recuperado de <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/11/MDD-Manual-de-Experiencias-Turi%CC%81sticas-1.pdf>
- Servicio Nacional de Turismo, Sernatur. (2018). *Manual de Capacitación del Programa Conciencia Turística*. Santiago: Sernatur. Recuperado de <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/09/Manual-capacitacion-original.pdf>
- Servicio Nacional de Turismo, Sernatur, Región de Magallanes y Antártica Chilena. (2020). *Minuta Programa Transferencia de recursos para la reactivación del turismo local y nacional en el Destino Región de Magallanes y Antártica Chilena* (Documento de trabajo). Punta Arenas: Servicio Nacional de Turismo.
- Silva, I. y Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (LC/L.3488). Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Repositorio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5518>
- Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, Segittur. (2015). *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*. Madrid: Segittur. Recuperado de <https://www.thinktur.org/media/Libro-Blanco-Destinos-Turisticos-Inteligentes-construyendo-el-futuro.pdf>
- Subsecretaría de Turismo. (2015). *Plan de Acción de Turismo Sustentable en Áreas Protegidas del Estado 2014-2018*. Santiago: Subsecretaría de Turismo. Disponible en <http://www.subturismo.gob.cl/>
- Subsecretaría de Turismo. (2018). *Plan de Acción para la Gestión Participativa de Zonas de Interés Turístico (ZOIT) 'Destino Torres del Paine'*. Santiago: Subsecretaría de Turismo. Disponible en <http://www.subturismo.gob.cl/>
- Subsecretaría de Turismo. (2021). *Barómetros de Turismo*. Disponible en <http://www.subturismo.gob.cl/barometros/>
- Subsecretaría de Turismo y Servicio Nacional de Turismo, Sernatur. (2018). *Informe de Intensidad Turística y Definición de Destinos Turísticos*. Santiago: Subsecretaría de Turismo y Sernatur. Disponible en <http://www.subturismo.gob.cl/>
- Valverde, J. (2020). *Bases para una estrategia económica sustentable en la Reserva de la Biósfera Cabo de Hornos*. S. I.: s. e.
- Vela-Ruiz, G. (2009). Contribución desde el enfoque de capitales a la comprensión de la inclusión de las comunidades en los procesos generados por áreas protegidas, Región de Magallanes. En L. Moreno (Ed.) y Fundación para la Superación de la Pobreza, *Tesis país 2009: piensa un país sin pobreza* (pp. 138-159). Santiago: Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Vela-Ruiz, G. y Delgado, M. (2010). Contribución del enfoque de desarrollo territorial rural a la comprensión de los procesos generados en torno a áreas protegidas en la Patagonia Chilena. *Revista Chilena de Estudios Regionales*, 2(1), 85-96.
- Vela-Ruiz, G. y Repetto, F. (Eds.). (2017). *Guía de conocimiento y buenas prácticas para el turismo en el Parque Nacional Torres del Paine*. Punta Arenas: Ediciones Cequa. Disponible en <https://www.cequa.cl/2021/04/08/libros/>
- Vela-Ruiz, G., Repetto, F., Torres, J. y Fernández, M. (2018). *Informe final Sistema de Manejo Turístico en los*

- Vela-Ruiz, G. y Delgado, M. (2010). Contribución del enfoque de desarrollo territorial rural a la comprensión de los procesos generados en torno a áreas protegidas en la Patagonia Chilena. *Revista Chilena de Estudios Regionales*, 2(1), 85-96.
- Vela-Ruiz, G. y Repetto, F. (Eds.). (2017). *Guía de conocimiento y buenas prácticas para el turismo en el Parque Nacional Torres del Paine*. Punta Arenas: Ediciones Cequa. Disponible en <https://www.cequa.cl/2021/04/08/libros/>
- Vela-Ruiz, G., Repetto, F., Torres, J. y Fernández, M. (2018). *Informe final Sistema de Manejo Turístico en los circuitos de montaña del Parque Nacional Torres del Paine*. (2ª Ed.). Punta Arenas: Centro Regional Fundación CEQUA.
- Velasco, M. (2010). *Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos*. Recuperado de <https://www.aecit.org/uploads/public/congresos/15/C15.pdf>
- Villarroel, P. (1996). El caso de Puerto Natales - Torres del Paine, XII Región: efecto del turismo en el Desarrollo Local. *Ambiente y Desarrollo*, 12(4), 58-64.