



**SOCIEDAD DE
INVESTIGADORES**



1^{ER} FORO NACIONAL DE TURISMO

> Ley Marco de Turismo para Chile <

**INDICACIONES Y RECOMENDACIONES
AL PROYECTO DE LEY DE TURISMO.**

Responsable:



Universidad Austral de Chile
Instituto de Turismo

28 de Abril de 2008, Valdivia, Chile

PRESENTACION.

El siguiente documento recoge las principales propuestas emanadas del Ier Foro Nacional de Turismo, realizado en Valdivia, el día 28 de abril de 2008, relativas al Proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y que se encuentra en discusión en la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados.

Constituye una síntesis del resultado de las presentaciones efectuadas por los Panelistas que discutieron cada uno de los temas del Proyecto de Ley de Turismo, así como de las observaciones y comentarios surgidos en los momentos de discusión de cada uno de los temas y que provienen de representantes de diferentes instituciones públicas y privadas.

El documento recoge las principales indicaciones que parecen contar con el mayor consenso y también algunas cuestiones sobre las cuales se aprecian notables divergencias.

La presente síntesis ha sido coordinada por Pablo Szmulewicz E., Director del Instituto de Turismo de la Universidad Austral de Chile y ha contado con el análisis jurídico del Abogado Esteban Szmulewicz R. y sus resultados se han discutido en el seno del Instituto de Turismo de la Universidad Austral de Chile concitando el respaldo del Claustro de sus académicos.

Por razones de tiempo el documento no ha sido aun analizado en el seno de la Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile, aunque recoge las indicaciones que la Sociedad, a través de su Presidente, consideró necesario presentar en la Inauguración del Foro realizado en Valdivia. Este informe se estructura en seis secciones principales, a las que se le suma un comentario general inicial y un conjunto de propuestas complementarias. Las siete secciones corresponden a los ámbitos cubiertos por el proyecto de ley, esto es, (i) Institucionalidad pública para el turismo; (ii) Zonas de interés turístico; (iii) Áreas silvestres protegidas y desarrollo del turismo; (iv) Promoción del turismo; (v) Calidad de los servicios turísticos; y (vi) Protección del turista. Cada sección cuenta con un conjunto de propuestas, consistentes en una indicación específica sobre el articulado del proyecto de ley, o bien una propuesta de carácter más general, y su respectiva fundamentación.

La Sociedad, y los académicos de las Universidades e Instituciones que representa, al analizar este Proyecto de Ley tienen el prisma y la óptica de su particular posición en el conjunto del sector turismo nacional (Sociedad dedicada a la investigación, instituciones de formación y capacitación de recursos humanos, centros de asistencia técnica y transferencia de tecnología al sector; localizados mayoritariamente en regiones turísticas)

Es necesario establecer que su mirada está basada en los siguientes PRINCIPIOS ORIENTADORES:

DESCENTRALIZACION, DESARROLLO REGIONAL, PROFESIONALIZACION y mejora del CAPITAL HUMANO, fortalecimiento de la CIENCIA y la INNOVACION, incremento del CAPITAL SOCIAL del sector y CRITERIOS TECNICOS EN EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TURISTICO.

I.- VALORACION GENERAL DEL PROYECTO DE LEY DE TURISMO.

Las Instituciones, organizaciones y personas representativas del sector privado, de los gobiernos regionales y locales, del sector académico y de la sociedad civil asistentes al 1er Foro Nacional de Turismo, efectuado el 28 de abril de 2008, en el campus Isla Teja de la Universidad Austral de Chile, en Valdivia:

- + CONSETUR
- + Hotelga Chile
- + Federación Nacional de Hoteleros de Chile
- + ACHET
- + APTUR
- + Cámaras de Turismo
- + Consejos Publico-Privados de Turismo
- + Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile
- + Universidades Andres Bello, de Talca, de Valparaíso, Austral de Chile, del Mar, de La Serena, Diego Portales, Santo Tomás, entre otras
- + entre muchas otras

coinciden en estimar que contar con una Ley de Turismo para Chile constituye uno de los pasos mas importantes que pueda dar el sector en su historia, representa el cumplimiento de uno de los grandes anhelos de todos los agentes que formamos parte de esta nueva actividad económica, social y cultural y puede convertirse en una de las principales palancas para la consolidación de un sector que estamos seguros será un aporte significativo a la mejora de las condiciones de vida de muchas familias de nuestra comunidad nacional y permite avanzar hacia un desarrollo sustentable, anhelo último de todas las acciones de políticas públicas y de nuestros afanes como empresarios, educadores y como investigadores.

Valorar en toda su dimensión y trascendencia este paso que se reconoce ha sido impulsado por el Director de Sernatur, su equipo profesional, los dirigentes empresariales del sector privado convocados a aportar sus perspectivas e ideas y por supuesto el Ministerio de Economía y su equipo de asesores que han intervenido poniendo su sello en el Proyecto. Vaya para todos ellos una expresión de reconocimiento.

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL TURISMO

CONSEJO DE MINISTROS

1.- **Fundamentación:** Con el objeto de integrar a los actores sociales del sector privado y del sector académico en la instancia decisoria del turismo, se sugiere una de las siguientes opciones:

Indicación: artículo 6:

Opción a) reemplazar el Consejo de Ministros por un Consejo Nacional de Turismo, siguiendo el modelo del Consejo Nacional de la Cultura

Opción b) además del Consejo de Ministros crear el Consejo Consultivo Nacional de Turismo, donde participa el sector privado y el sector académico, con el objeto de asesorar al Consejo de Ministros en las materias de su competencia.

2.- **Fundamentación:** Por la importancia de los recursos humanos para el sector, la necesidad de mayor profesionalización del sector, la importancia de establecer programas de conciencia turística, la incidencia de Educación en la protección del Patrimonio cultural, programas de cultura turística, programas de mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos que pueden ser canalizados a través de los programas educacionales

Indicación: Art. 6: Incorporar al Consejo de Ministros al Ministro de Educación.

3.- **Fundamentación:** el conocimiento de la comunidad donde se inserta el turismo es fundamental; se aprecia la pérdida de identidad que están sufriendo muchas ciudades de Chile. Segundo, la necesidad de contar con un mayor conocimiento del turista que nos visita, no hay estudios antropológicos ni sociológicos que nos digan cuál es el turista que nos visita, cuáles son sus intereses y qué es lo que viene a buscar a este país. Tercero: la comprensión del impacto cultural del turismo es una parte importante del desarrollo sustentable, la capacidad de carga de los sitios y centros turísticos. Además la incidencia del arte en el turismo.

Indicación: Art. 6: Incorporar al Consejo de Ministros al Ministro de Cultura.

4.- **Fundamentación:** la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración turística nacional, superar una importante falta de coordinación en las estrategias y acciones de promoción y de fomento entre los niveles nacionales, regionales y locales.

Indicación: Objetivos del Consejo de Ministros: Art 7: Agregar un nuevo objetivo: Velar por una efectiva coordinación de las políticas, estrategias y acciones de promoción y desarrollo entre los niveles nacional, regional y local.

SECRETARÍA TÉCNICA

5.- **Fundamentación:** facilitar el nexo con Sernatur, Sernatur será quien hace operativas las políticas, conveniencia de reforzar SERNATUR en vez de crear una nueva institucionalidad y aumentar la estructura pública.

Indicación: artículo 10: La función de Secretario Técnico con rango de Subsecretario, la asume el Director de Sernatur.

“La secretaría del Consejo de Ministros estará a cargo del Director de SERNATUR, quien actuará como Secretario Técnico, tendrá para todos los efectos administrativos rango de Subsecretario y será un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República”.

6.-**Fundamentación:** aprovechar la experiencia de Sernatur, conveniencia de reforzar SERNATUR en vez de crear una nueva institucionalidad y aumentar la estructura pública.

Indicación: SERNATUR Asume funciones que el proyecto le asigna al secretario técnico

INSTITUCIONALIDAD REGIONAL.

7.- **Fundamentación:** establecer una institucionalidad del sector a nivel regional coherente con la estructura propuesta para el nivel nacional, respondiendo al mandato constitucional de promoción del “fortalecimiento de la regionalización del país”, establecido en el artículo 3º inciso 3º de la Constitución Política de la República.

Indicación: Agregar como artículo 9: En aquellas regiones que en su Estrategia de Desarrollo consideren al Turismo como eje principal, se crearán Consejos Regionales de Turismo presididos por el Secretario Regional Ministerial de Economía, con participación de los actores públicos, privados y académicos regionales con pertinencia en turismo, incluidos los municipios. Actuará como Secretario Técnico de este Consejo el Director Regional de Sernatur.

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

8.- **Fundamentación:** con el objeto de mejorar la Coordinación Interinstitucional, especialmente en lo relativo a los programas de fomento productivo existentes en el Estado para el sector turismo, se requiere dejar establecida esta necesidad.

Indicación: agregar a las Disposiciones Generales. En artículo 3 agregar un inciso 2.

En especial deberán velar por el cumplimiento de este principio los órganos de la administración del Estado que ejecuten planes y programas de fomento productivo e innovación científico-tecnológica, destinados al sector turismo, mediante la consulta al Sernatur, vinculante o no, según lo establezca su legislación específica.

ASOCIATIVIDAD.

9.- **Fundamentación:** El turismo por esencia es el resultado del esfuerzo conjunto de un gran número de actores públicos proveedores de los servicios necesarios por el turista pero al mismo tiempo es fruto de la integración de una gama de prestadores de servicios privados que deben ponerse de acuerdo para ofrecer servicios orientados en la misma visión y desarrollar productos turísticos integrados. Para avanzar en esta necesidad que hoy es una debilidad importante consideramos necesario impulsar la necesaria asociatividad entre los actores del sector privado y la necesidad de fortalecer las organizaciones empresariales apuntando especialmente a las pymes.

Indicación: Título Primero, Disposiciones generales. Agregar después del artículo 3 como artículo 4: El Estado impulsará la necesaria asociatividad entre los actores del sector privado y establecerá programas encaminados a fortalecer las organizaciones empresariales, especialmente de las pequeñas y medianas empresas.

CREACION DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO TURISTICO.

10. **Fundamentación:** La justificación de otorgar un *status* especial al municipio turístico se argumenta en la singularidad de la estacionalidad y excepcionalidad de los servicios municipales a prestar. El municipio al final – en un efecto de cascada – carga con la responsabilidad de enfrentarse al consumidor final (el turista) y brindarle todos los servicios públicos que requiere a pesar de las graves carencias de muchos gobiernos locales. Además, en la escala municipal se configura, en la práctica, el producto turístico entendido como la suma de recursos, establecimientos y equipamientos, e infraestructuras de titularidad pública que hacen posible la satisfacción turística.

Indicación: Créase la categoría de Municipio Turístico, para aquellas comunas que cumplan con los siguientes requisitos generales:

- + presencia de importantes y variados recursos turísticos;
- + dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios de nivel turístico;
- + existencia de turistas en volumen importante y significativo en relación a su población residente;
- + liderazgo de autoridades públicas y privadas comprometidas con el sector;
- + ser parte de una Zona de Interés Turístico declarada;
- + y contar con la aprobación de una estrategia de planificación y gestión, PLADETUR, adecuada para el desarrollo turístico de la comuna.

Las comunas declaradas Municipio Turístico tendrán los siguientes beneficios:

- a) recibir un aporte especial del Fondo Común Municipal;
- b) la posibilidad de crear un Departamento de Turismo en el Municipio y dotarlo del personal profesional y técnico necesario;
- c) celebrar convenios con el Servicio Nacional de Turismo y otros organismos públicos o privados para la realización de acciones de fomento del desarrollo turístico;
- d) optar en forma prioritaria a fondos públicos de fomento del turismo, tanto nacionales como regionales;
- e) y la radicación de ciertas competencias en materia de calidad de los servicios turísticos.

Una ley especial regulará lo relativo a los requisitos, procedimiento de declaratoria, pérdida de la condición y beneficios de los Municipios Turísticos.

ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO

DELIMITACION DE LAS ZONAS DE INTERES TURISTICO.

II.- **Fundamentación:** la necesidad de aclarar que las Zonas de Interés Turístico pueden corresponder a una o varias comunas o parte de ellas.

Indicación: artículo 12

Modificar la expresión “los territorios comunales o determinadas zonas dentro de éstos”, por la siguiente: “los territorios turísticos”.

PLAN DE ORDENAMIENTO TURISTICO.

12.- **Fundamentación:** mientras la declaratoria de Zonas de Interés Turístico no cuente con un Plan de Ordenamiento quedará sólo como una declaración de buenas intenciones, sin aplicación práctica efectiva. Esta situación se presenta sobre todo en áreas rurales que no cuentan con instrumentos generales de ordenamiento territorial y gran parte de las ZOIT corresponden a áreas rurales.

Por otra parte, y más importante aún, existe un impedimento legal para dar aplicación al Plan de Ordenamiento Territorial, tal como se encuentra actualmente configurado. De acuerdo a lo señalado por el artículo 29 del Reglamento del Servicio Nacional de Turismo dispone que “Aprobado un Plan de Ordenamiento para una Zona o Centro de Interés Turístico Nacional, la Municipalidad de la comuna de que forma parte o de las que integren su área **deberá modificar sus planes Reguladores Comunales con el objeto de adecuarlos a dicho Plan de Ordenamiento**” (la negrita es nuestra). Esta disposición, que en apariencia resuelve cualquier disputa sobre coordinación normativa a favor de las ZOIT, se encontraría tácitamente derogada por el artículo 7º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del año 1976 en cuanto señala que: “Las disposiciones de la presente Ley prevalecerán sobre cualquiera otra que verse sobre las mismas materias, sin perjuicio de las disposiciones que contenga el Decreto Ley de Reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En consecuencia, se entenderán derogadas las disposiciones de otras leyes que fueren contrarias a las de la presente Ley”. Al regular una materia relativa a ordenamiento territorial y ser incompatible con las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el artículo 29 citado debe entenderse expresamente derogado. Si no por esta razón, la atribución del SERNATUR quedaría tácitamente derogada a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en cuanto por jerarquía normativa, por tratarse de una Ley Orgánica Constitucional, y contemplar la planificación y regulación de la comuna como atribución privativa de las Municipales (artículo 3º), y dada la naturaleza actual de las Municipalidades, en cuanto corporaciones autónomas de la Administración del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no quedan sujetos a vínculos de subordinación y dependencia respecto de la Administración central, como ocurría a la época de dictación de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Turismo. Finalmente, también se debe tener presente la atribución genérica de los Gobiernos Regionales, atribuida por el artículo 17, en cuanto señala que: “Serán funciones del gobierno regional en materia de

ordenamiento territorial: a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes; y e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social”. Que se complementa con lo dispuesto en el artículo 20, letra f), en cuanto establece las atribuciones del Gobierno Regional en materia de aprobación de los instrumentos de planificación territorial establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Todo lo cual no hace más que reforzar la conclusión antedicha, en el sentido de que la atribución de SERNATUR de aprobar planes de ordenamiento territorial con valor de instrumentos de ordenamiento territorial, carece de todo sustento jurídico en la actualidad.

Además resultaría altamente complejo que para ordenar el desarrollo en estas Zonas de Interés Turístico, que no cuenten con instrumento de regulación propio, ya que en los bordes costeros las Zonas de Interés Turístico entran en conflicto con el sistema de regulación de la Subsecretaría de Marina, que son las solicitudes de concesiones marinas de uso del suelo sobre la línea de los 80 metros desde la alta marea. En ese caso lo que se hace es solicitar una concesión de uso turístico sobre la cual el Municipio se pronuncia, el propio Sernatur y se pronuncia también la Subsecretaría de Marina.

Además, señalar que la demanda para la modificación de normas de ordenamiento territorial existentes debe nacer del organismo técnico que es Sernatur.

Por último, es necesario incorporar la figura legal del Plan de Ordenamiento Turístico, a las normativas de ordenamiento territorial, esto es, la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General.

Indicación: agregar inciso 2º al artículo 12: “En las Zonas declaradas de Interés Turístico, independientemente que cuenten o no con instrumentos de ordenamiento territorial, u otras normativas que regulan el uso del territorio (política del borde costero; espacio costero de los pueblos originarios; áreas silvestre protegidas) se requerirá siempre de un Plan de Ordenamiento Turístico.

Este instrumento deberá ser elaborado por Sernatur dentro del plazo de un año a partir de la Declaración y deberá contar con el Informe favorable de los Municipios respectivos y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En el caso de que exista un plan regulador, intercomunal o zonificación de borde costero u otro instrumento de ordenamiento territorial vigente, el Plan de Ordenamiento Turístico deberá atenerse a las normas existentes”.

Indicación: Artículo 13: “La formulación o modificación de un instrumento de planificación territorial o la zonificación de borde costero en aquellas Zonas declaradas de Interés Turístico, requerirá informe vinculante del Servicio Nacional de Turismo. Estos informes versarán sobre la compatibilidad de las propuestas con el Plan de Ordenamiento Turístico o sobre la conservación y desarrollo sustentable de los recursos turísticos en el territorio determinado, cuando se trate de la modificación del instrumento de ordenamiento territorial”.

Indicación: Artículo 14: “El Secretario Técnico, a solicitud de Sernatur, previa aprobación del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, en su calidad de Ministro del Turismo, podrá proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la respectiva Secretaría Regional, o a los municipios, según corresponda, las modificaciones a los Planos Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Comunes que estimen necesario y a la Subsecretaría de Marina para la modificación de la zonificación de borde costero”.

Indicación: agregar en DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS una nueva.

“Agréguese a las leyes necesarias (Ley General de Urbanismo y Construcciones; Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Interior del Estado; otras normativas de ordenamiento territorial) la creación de un nuevo instrumento de planificación territorial denominado: Plan de Ordenamiento Turístico o plan de ordenamiento para zonas de interés turístico”.

AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS Y DESARROLLO DEL TURISMO.

PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS NATURALES PARA TURISMO.

13.- **Fundamentación:** Sugerimos que el plazo para elaborar los planes de manejo sea de un año pero específicamente para las áreas declaradas áreas de desarrollo del turismo, que es el objetivo de esta, una ley de fomento del turismo.

Indicación: el Artículo 2 transitorio del proyecto señala: “*Dentro del plazo de año contado desde la publicación de esta ley, se debe iniciar un proceso de actualización o creación de planes de manejo para todas las áreas silvestres protegidas del Estado existentes. Dicho proceso será desarrollado por la institución encargada de la administración de las áreas silvestres protegidas del Estado.*”

Se sugiere modificar en el sentido que el plazo para elaborar los planes de manejo necesarios para iniciar el desarrollo turístico, sea de un año pero específicamente para las áreas prioritarias sometidas al proceso de desarrollo de turismo.

VETO DE LOS MINISTROS DE AGRICULTURA Y DE BIENES NACIONALES.

14.- **Fundamentación:** Se percibe en el proyecto un aire de excesiva desconfianza con el desarrollo turístico: hay demasiada control. A la hora de autorizar el desarrollo turístico en algunas áreas definidos como prioritarias para desarrollo del Turismo, parece innecesario el veto del Ministro responsable de las áreas silvestres protegidas y el veto del Ministro de Bienes Nacionales si el requisito es la mayoría absoluta de los Ministros del Consejo.

Indicación: Artículo 17 inciso 3 en reemplazo de lo que señala el Proyecto: “*las decisiones adoptadas por el Consejo, además de cumplir con el requisito de la mayoría absoluta, deberán contar con la aprobación del Ministro bajo cuya tutela se administran las áreas silvestres protegidas del Estado y del Ministro de Bienes Nacionales*”.

Se sugiere modificar este inciso estableciendo que “*las decisiones adoptadas por el Consejo, deberán cumplir con el requisito de la mayoría absoluta de sus miembros*”.

CREAR UN SERVICIO NACIONAL DE PARQUES.

15.- **Fundamentación:** la concentración de funciones en una sola institución hace que no se puedan destinar esfuerzos ni recursos para cumplir a cabalidad sus amplios objetivos. Contar con una institución destinada al fomento de la actividad forestal y al mismo tiempo la conservación y la administración de las áreas silvestres protegidas del Estado no parece ser la mejor solución.

Crear una institución administradora de parques nacionales y áreas protegidas, dedicada específicamente a esta función, según el modelo de otros países como Argentina, Brasil, Canadá representaría una mejor solución. Esta solución exige tener presente que se esta estudiando la ley de CONAF.

Este servicio de parques debe contar con el mandato y los recursos (humanos y materiales) necesarios para gestionarlos adecuadamente, considerando como una de sus prioridades la óptica ecoturística. Entre sus objetivos se considerará no sólo la protección del patrimonio natural sino

también la protección del patrimonio cultural de las comunidades locales que viven dentro y en las cercanías de las áreas silvestres protegidas del Estado.

Debería ser un servicio descentralizado en su manejo administrativo y económico y los recursos serán gestionados por la administración regional.

ÁMBITO DE LAS CONCESIONES. PRIVATIZACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS.

16.- Fundamentación: El Artículo 18° del proyecto indica: “*El Ministerio de Bienes Nacionales, ajustándose a las restricciones que impongan los planes de manejo, podrá otorgar concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las áreas silvestres protegidas por medio del Sistema de Concesiones de Bienes Fiscales establecido en los artículos 57 a 63 del Decreto Ley 1.939 de 1977. Estas **concesiones podrán incluir una parte del área geográfica y/o sólo usos determinados sobre el territorio. Las concesiones sobre una misma área para usos determinados podrán ser diversas, siempre que sean compatibles entre sí***”.

Se estima que la adecuada conservación y administración de áreas vulnerables y del máximo valor para la comunidad nacional no pueden ser entregadas a la administración privada ni parcial ni totalmente. El servicio de parques debe ser capaz de administrar el territorio y los bienes públicos en él contenidos y de proveer los servicios públicos básicos en las áreas de uso intensivo para turismo de los parques declarados expresamente para turismo. Los agentes privados inversionistas creando y gestionando los servicios privados, lo que resulta plenamente eficiente y en armonía con el desarrollo sustentable. No se concesionarán áreas completas de desarrollo sino terrenos específicos para desarrollar prestación de servicios determinados.

Indicación: agregar un artículo adicional que establezca: “La institución encargada de la administración de las áreas silvestres protegidas del Estado administrará las zonas de uso público y proveerá los servicios públicos básicos en las zonas que el Plan de Manejo respectivo establece como de uso intensivo para turismo de las áreas declaradas expresamente para turismo”.

Además se sugiere modificar el artículo 18 del proyecto: “El Ministerio de Bienes Nacionales, ajustándose a las restricciones que impongan los planes de manejo, podrá otorgar concesiones sobre los inmuebles que formen parte de las áreas silvestres protegidas por medio del Sistema de Concesiones de Bienes Fiscales establecido en los artículos 57 a 63 del Decreto Ley 1.939 de 1977. **Estas concesiones podrán incluir instalaciones, edificaciones, equipamientos y/o los diferentes usos y servicios turísticos en el territorio.** Las concesiones sobre una misma área para usos **turísticos** determinados podrán ser diversas, siempre que sean compatibles entre sí”.

CONCESIONES

17.- Fundamentación: Considerando el espíritu del Ecoturismo de contribuir a la preservación no sólo del patrimonio ambiental sino también el respeto por la cultura de las comunidades que viven en el interior y en los sectores aledaños a las áreas silvestres protegidas y el compromiso de la administración de estas áreas con el desarrollo de estas comunidades se hace necesario establecer la participación preferente que tendrán en la asignación de las concesiones para usos ecoturísticos.

Indicación: Agregar en artículo 17: “Para efectos del desarrollo de instalaciones, equipamiento y servicios turísticos en las áreas silvestres protegidas del Estado, se considerará como un factor en la selección de los adjudicatarios de las concesiones, la pertenencia de los postulantes a comunidades locales y comunidades indígenas que habiten en el interior y/o en las zonas aledañas a las áreas silvestres protegidas objeto de las concesiones”.

OBSERVACIONES FORMALES.

a) en el artículo 17 dice: “Sólo se podrán desarrollar actividades turísticas en áreas silvestres protegidas cuando éstas sean compatibles con su objeto de protección...”.

Se sugiere reemplazar “objeto de protección”, por “objetivo de protección”.

b) en el artículo 19 dice “las concesiones para usos turístico o para la instalación de infraestructura turística”:

Se sugiere reemplazar el concepto de infraestructura por el de instalaciones y equipamiento, para referirse a hoteles, restaurantes, discotecas, etc.

c) Incluir en las definiciones del proyecto los conceptos que sirva de base a las consideraciones posteriores de turismo sustentable, ecoturismo y de infraestructura y equipamiento turístico.

RECOMENDACIONES NO CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY.

CONCESIONES Y CONCESIONES MARÍTIMAS.

18.-Fundamentación: Cuando en las áreas silvestres protegidas hay recursos de agua, se produce la participación de la autoridad marítima a través del sistema de **concesiones marítimas**. **Se debe tener presente que existen actualmente en discusión proyectos de ley relativos al sistema de áreas silvestres protegidas del Estado y al sistema de cuencas, que deben compatibilizarse con el proyecto de ley marco en comento.**

Recomendación: Se recomienda analizar esta situación y establecer la primacía del servicio de parques en la administración de las zonas con riberas de lagos, ríos y mar, previo informe de la Gobernación Marítima.

AREAS MARINAS PROTEGIDAS.

19.- Fundamentación: La comisión debe velar porque la legislación de turismo y la de reservas marinas o **áreas marinas** de uso múltiple sean coherentes, porque la figura legal es distinta.

Recomendación: En estas normas se permita el uso en las zonas de uso intensivo de concesiones para uso turístico.

ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS PRIVADAS.

20.- Recomendación: El Estado favorecerá el establecimiento de un incentivo para la creación de áreas silvestres protegidas privadas.

PROMOCIÓN DEL TURISMO

Párrafo 1º título sexto De la Promoción.

De la Imagen País.

21.- **Fundamentación:** tal como lo establece el proyecto de ley, el desarrollo turístico de Chile tiene que estar enfocado al turismo como producto de exportación y por tanto focalizar los esfuerzos de comercialización en aquellos productos con posibilidades de inserción en el mercado internacional. Por tanto se requiere otorgar un apoyo preferentes a: productos y destinos y al turismo de intereses especiales.

Indicación: **Artículo 21º.-** *Es deber del Estado impulsar, a través de sus organismos, una imagen del país tanto en el territorio nacional como en el exterior, que promueva los atractivos nacionales de carácter patrimonial, natural, cultural y cualquier otro con valor turístico, que conduzca a la integración del país y que permita la inserción de Chile en los mercados internacionales.*

Modificar por: “Es deber del Estado impulsar, a través de sus organismos, una **Imagen País** (agregar concepto al inicio) tanto en el territorio nacional como en el exterior, que promueva los atractivos nacionales de carácter natural, cultural y eventos con valor turístico, con especial preferencia a los destinos y productos turísticos de intereses especiales, que conduzca a la integración del país y que permita la inserción de Chile en los mercados internacionales.

INSTITUCIONALIDAD PARA LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL.

22.- **Fundamentación:** La postura de los representantes del sector privado es replantear el Título sexto: mantener la actual Corporación de Promoción Turística de Chile como ente mixto: público-privado, de carácter eminentemente técnico y ejecutivo. Con el perfeccionamiento necesario, actualizando su organización de gobierno interno, incorporando a todos los actores y con mayor representación de las regiones a través de organismos públicos y organizaciones privadas.

Indicación: desestimar la creación del Comité de Promoción Turística de Chile y reemplazándolo por la Corporación de Promoción Turística de Chile.

23.- **Fundamentación:** La postura de los representantes del sector académico es respaldar la creación del Comité de Promoción Turística otorgándole un carácter más representativo, mejorando la representación de las regiones, que Sernatur ejecute la promoción internacional y nacional de Chile, con un carácter más moderno y enfocado en la comercialización integral del país y en directa coordinación con Prochile. pero con las siguientes observaciones:

El art. 23 no contiene una verdadera representación privada, asume que los gremios tienen una representación amplia y nacional, lo que en la práctica no es real y tampoco considera a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Indicación: Mejorar la representación de las regiones, a través de la incorporación de representantes de la Asociación de Municipalidades, de los Gobiernos Regionales (a través, por ejemplo, de la Asociación de Consejeros Regionales) y a través de la presencia de representantes de las Corporaciones, Asociaciones y Cámaras regionales de Turismo.

Indicación: Los representantes del sector privado, que se elijan deben pertenecer a empresas registradas y certificadas y los electores de los representantes deben ser representantes a su vez de empresas inscritas y certificadas.

Indicación: Enfocar la estrategia de promoción internacional de Chile, significa crear una estrategia de mercados y marketing turístico activa, que permita posicionar y hacer más efectivo y competitivo el turismo chileno exportable.

Indicación: Establecer al necesidad de coordinación de acciones entre Sernatur y ProChile, para la ejecución de las acciones de promoción.

CALIDAD DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS

CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS.

24.- **Fundamentación:** con el objeto de estimular el registro y la clasificación de las empresas turísticas, la mejor definición del sector y mejorar la transparencia del mercado turístico, con vistas a la mejor regulación, profesionalización e inserción de Chile en el mercado internacional, se sugiere fomentar un sistema de registro de empresas turísticas.

Indicación: agregar al artículo 28 un inciso segundo: **Sólo las empresas registradas y que mantienen su registro vigente podrán utilizar el calificativo de empresas turísticas tanto para uso fiscal como para fines de promoción, comercialización y venta. La utilización de esta calificación sin estar registrado será considerada falta a la Ley de protección a los derechos del Consumidor, por publicidad engañosa.**

Indicación: **modificar el Artículo 29.- “Para los efectos de clasificar un servicio o establecimiento turístico, el Servicio Nacional de Turismo existirá un Registro Nacional de Clasificación”, por esta redacción: “Para los efectos de clasificar un servicio o establecimiento como de carácter turístico, el Servicio Nacional de Turismo establecerá un Registro Nacional de Clasificación de Empresas Turísticas”.**

REGISTRO Y CERTIFICACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS.

25.- **Fundamentación:** sobre esta cuestión no existe acuerdo general entre los actores del sector: algunos plantean la discriminación que representa el hecho de obligatoriedad para dos subsectores y no para el resto y la necesidad de incorporar al sistema obligatorio a otros subsectores en especial a las empresas que prestan servicios gastronómicos. “Después de dormir, el servicio más básico es comer”. Siguiendo en la misma línea y considerando la orientación del turismo de Chile hacia el turismo de intereses especiales se estima necesario incluir en prioridad el registro de las empresas de Ecoturismo.

Asimismo aclarar la necesidad de que todas las empresas que se dedican, aunque sea parcial o temporalmente, al negocio turístico de alojamiento y de servicios gastronómicos, deben inscribirse en el Registro y de esta forma combatir la competencia informal o desleal (opción 1).

Sin embargo, otros actores señalan la conveniencia de mantener la voluntariedad para ingresar al sistema de empresas turísticas, para todas las empresas y prestadores de servicios: pero con posterioridad al ingreso al sistema, impulsar la certificación obligatoria para todas las empresas que se autclasifican como turísticas (opción 2).

Esto se fundamenta en la necesidad de que el país avance hacia la certificación de calidad en forma más rápida y decisiva que lo que el proyecto propone, y de esta forma mejorar la inserción de Chile en el mercado internacional, De ahí que se sugiere que el Registro de empresas turísticas sea voluntario para todos; pero luego, las empresas que se registran, tendrán 2 años de plazo para empezar a certificarse. La Certificación será Obligada a partir de los 24 meses o acarreará la consiguiente eliminación del registro.

Además, en concordancia con todos los sistemas de acreditación y certificación, el Estado priorizará las compras a las empresas certificadas.

Opción 1:

Indicación: en el caso de mantener la obligatoriedad del registro para algunos subsectores, se sugiere modificar el Artículo 32°.-*Los prestadores de Servicios de Alojamiento deberán inscribirse en el Registro Nacional de Clasificación, con excepción de los alojamientos privados correspondientes a viviendas propias o arrendadas, habitaciones que se arriendan y otros alojamientos particulares que no se ofrezcan a los turistas en general.*

Por esta redacción: Artículo 32: Los prestadores de servicios de alojamiento, **de servicios gastronómicos y de servicios de ecoturismo**, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Clasificación **de Empresas Turísticas**, con excepción de los alojamientos privados correspondientes a viviendas propias o arrendadas, habitaciones que se arriendan y otros alojamientos particulares, **casinos y comedores institucionales**, que no se ofrezcan, **bajo circunstancia alguna**, a los turistas.

Indicación: modificar el Artículo 48°.-*Especialmente serán sancionados:*

a) *Con una multa entre 1 y 10 UTM, el prestador de Servicios de Alojamiento o de entre 5 y 20 UTM, el prestador de servicios de Turismo Aventura que no cumpla con su respectiva obligación de registro establecida en el artículo 32° de la presente ley.*

Se propone la siguiente redacción: Artículo 48: Especialmente serán sancionados:

a) **Con una multa entre 1 y 10 UTM, el prestador de Servicios de Alojamiento o de servicios gastronómicos entre 5 y 20 UTM, y el prestador de servicios de Turismo Aventura y Ecoturismo, que no cumplan con su respectiva obligación de registro establecida en el artículo 32° de la presente ley.**

Opción 2.

Indicación: modificar el Artículo 31°.- *Con excepción a lo dispuesto en el artículo siguiente, tanto la inscripción en el Registro Nacional de Clasificación como la obtención de una certificación de calidad o de seguridad por parte de un prestador de servicios turísticos, serán voluntarias.*

Dejando la siguiente redacción: Artículo 31°.- **Con excepción a lo dispuesto en el artículo siguiente, la inscripción en el Registro Nacional de Clasificación será voluntaria. Sin embargo, la obtención de la Certificación de Calidad o de Seguridad por parte de un prestador de servicios turísticos, tendrá carácter obligatorio para los establecimientos que estén inscritos en el Registro.**

Indicación: “Para acceder al sistema de compras públicas, las empresas y servicios turísticos deberán estar registrados”.

Indicación: Agregar en artículo 42 un nuevo inciso: “Acceder a inscripción como proveedores convenios marco y todas otras facilidades y procedimientos del sistema de compras públicas”.

Indicación: **eliminar el Artículo 48°.-Especialmente serán sancionados:**

a) Con una multa entre 1 y 10 UTM, el prestador de Servicios de Alojamiento o de entre 5 y 20 UTM, el prestador de servicios de Turismo Aventura que no cumpla con su respectiva obligación de registro establecida en el artículo 32° de la presente ley.

CERTIFICACIÓN DE CALIDAD EN SERVICIOS TURÍSTICOS PROVISTOS POR ÓRGANOS DEL ESTADO.

26.- **Fundamentación:** El proyecto no habla del proceso de calidad continuo y sostenible en el sector turismo, donde el Estado tiene un rol protagónico en la prestación de algunos servicios de apoyo al sector: información turística, educación e interpretación ambiental, acogida y facilitación del movimiento de turistas, servicios básicos en áreas turísticas y puesta en valor para uso público del patrimonio cultural.

Debe establecerse una declaración del interés del Estado por avanzar en la certificación de calidad de servicios públicos, de las empresas, los productos y los destinos turísticos.

Indicación: incorporar un artículo: “El Estado, a través del Servicio Nacional de Turismo propenderá a la certificación de calidad de los servicios públicos de apoyo al turismo, y a la certificación de Productos, Destinos y Zonas de Interés turístico”.

FONDO DE COMPETITIVIDAD TURISTICA.

27.- **Fundamentación:** En vista a la necesidad de Certificar la calidad de las Empresas Turísticas, alcanzar los estándares que el país requiere para competir con éxito en los mercados internacionales y con el objeto de apoyar la inversión de las micro y pequeñas y medianas empresas para innovación que les permita la certificación, el Estado creará un fondo de apoyo a la inversión en el sector.

Indicación: “Crease un FONDO DE COMPETITIVIDAD TURISTICA destinado a fomentar la inversión en infraestructura y equipamiento de las empresas privadas, en especial micro y pequeñas y medianas empresas, que les permita alcanzar los estándares que impone la certificación de calidad en las categorías a que aspiren.

Este Fondo permitirá también apoyar financieramente programas de Fortalecimiento organizacional, Capacitación de recursos humanos, Asistencia técnica y Estudios de preinversión.

Este Fondo otorgará subsidios directos y préstamos a empresas turísticas, priorizando aquellas localizadas en Zonas de Interés Turístico o en destinos turísticos alejados y con dificultades de acceso, tendiendo de esta forma a superar las desigualdades económicas regionales.

La Administración del Fondo radicará en el Servicio Nacional de Turismo y su presupuesto se establecerá en el reglamento correspondiente.

PROTECCIÓN DEL TURISTA

ROL DEL INTERMEDIARIO.

28.- **Fundamentación:** inquietud de que la ley de derechos del consumidor a veces solamente sanciona al intermediario. Sin evadir responsabilidades, lo que se plantea es abrir un debate sobre de qué manera se puede perfeccionar ese ámbito. Porque eso puede atentar contra el emprendimiento de los intermediarios en regiones, por el tema de ser aval de todos los productos y servicios ellos tengan que representar.

JUZGADOS DE POLICIA LEGAL Y PROTECCION DEL TURISTA.

29.- **Fundamentación:** *Primero:* Los juzgados de policía local son dependientes de las municipalidades y son integrados por personas que no tienen la formación suficiente, pues son abogados designados por la municipalidad, que no hacen carrera judicial. Muchas veces esta falta de formación especializada atenta contra la estructuración de un cierto cuerpo de jurisprudencia que establezca ciertos criterios en la materia.

Segundo: Los jueces de policía local se encuentra limitados, al parecer psicológicamente, al momento de dar indemnizaciones de perjuicios, ya que la sentencias indemnizatorias son bastantes mas bajas que las de los juzgados civiles, a pesar de que de acuerdo a la ley de protección al consumidor se puede optar a la reparación integral del daño causado.

Indicación: estudiar lo relativo a la conveniencia de mantener la competencia de las causas de protección al turista en los Juzgados de Policía Local.

MECANISMOS DE PRUEBA EN LA PROTECCION DEL TURISTA.

30.- **Fundamentación:** Respecto de la prueba existen ciertas limitaciones que se hacen mas evidentes en los contratos turísticos, y especialmente en el de viaje combinado, o paquetes turísticos, que ofrece distintos servicios y que son prestados por distintos proveedores, que, además se prestan en lugares lejanos, por tanto es muy difícil poder acreditar en un juicio determinado cuales son los daños efectivamente causados.

Indicación: establecer mecanismos especiales de prueba, que faciliten la tarea probatoria al denunciante.

REGIMEN ESPECIAL PARA LA PROTECCION DEL TURISTA.

31.- **Fundamentación:** necesidad de crear un régimen especial de protección al turista. Es necesaria una regulación especial para los consumidores turistas, por cuanto, muchas veces paga por los servicios anticipadamente que, además, va a recibir en un lugar lejano y, además, también lo hace con fines recreacionales y, por tanto, cualquier tipo de perturbación que tenga en la prestación de los servicios atenta con los fines que tenía al momento de contratar. Ahora bien, si

llegamos la conclusión que por estas características especiales, se requiere de una regulación especial, o por lo menos con ciertos grados de innovación respecto de la protección de la ley del consumidor, habría que decir que la regulación que establece el proyecto de ley se hace completamente insuficiente. ¿Por que? Porque el art. 47 de este proyecto, que de alguna manera establece una norma especial de protección al turista, lo único que hace es hacer un reenvío a la ley de protección al consumidor.

Indicación: establecer un régimen especial de protección al turista, especialmente en lo relativo a la indemnización de perjuicios para el afectado.

PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS.

FOMENTO DE LA CIENCIA Y LA INNOVACIÓN EN TURISMO.

32.- **Fundamentación:** Considerando:

- ✚ la trascendencia que tiene contar con información científica que fundamente adecuadamente las decisiones del sector, tanto desde el ámbito público como por parte de los agentes privados
- ✚ que el sector Turismo ha sido definido como uno de los Cluster prioritarios por el Consejo Nacional de Innovación
- ✚ la importante debilidad del sector en orden al conocimiento científico de sus potencialidades y de sus impactos económicos, sociales culturales y ambientales
- ✚ la necesidad de contar con un cuerpo de estadísticas específicas del sector y su adecuada inclusión en el sistema de cuentas nacionales,

se hace necesario fundar sólidamente sus bases científicas a través de la creación de Centros de Investigación, Desarrollo e Innovación en Turismo de Intereses Especiales, localizados en las principales zonas turísticas del país.

Considerando el principio de descentralización territorial de la actuación de los órganos de la Administración del Estado y el objetivo de desarrollo equitativo entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, consagrado por el artículo 3º de la Constitución Política de la República, los consorcios de investigación e innovación en turismo deberán crearse, preferentemente, en regiones diferentes a la Región Metropolitana.

Indicación: “El Estado, a través de la Corporación de Fomento de la Producción, impulsará la creación de Consorcios destinados a desarrollar Investigación e Innovación en turismo, los que deberán coordinar su actuación en investigaciones estadísticas con el Instituto Nacional de Estadísticas y el Servicio Nacional de Turismo.

Se preferirá la creación de Consorcios en regiones turísticas y en Universidades y Centros de investigación acreditados”.

Indicación: “El Gobierno de Chile, a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica impulsará la creación de un área de investigación específica en materia de Turismo de Intereses Especiales en los fondos de investigación e innovación actualmente existentes”.

PROFESIONALIZACIÓN EL SECTOR.

33.- **Fundamentación:** Considerando que el factor humano es clave en la calidad del servicio turístico y en la competitividad del sector; que, actualmente, existe un amplio porcentaje de empresarios que no tiene formación en turismo y los organismos públicos especializados tampoco cuentan con todos sus cuadros formados en el sector y que a nivel operativo es donde todavía son mayores las carencias en la preparación del personal, con vistas a la internacionalización del turismo, es necesario fortalecer la profesionalización del sector.

Indicación: Incorpórese el requisito de acreditar estudios profesionales o técnicos especializados en turismo para quienes ocupen los cargos de: Director o Jefe del Departamento Municipal de Turismo y de Director Regional y Jefe Provincial del Servicio Nacional de Turismo y para los cargos de Jefatura o Dirección Nacional de Programas, Unidades, Departamentos o Áreas de Turismo en los organismos del Estado.

En concordancia con las normas técnicas establecidas por el Instituto Nacional de Normalización en las empresas prestadores de servicios turísticos se deberá contar, a lo menos, con un profesional de turismo en su personal.

Indicación: El Estado tenderá a la mejora de la formación y la capacitación de personal del sector, con un especial énfasis en la creación de programas de formación de guías de turismo y de guardaparques para las áreas protegidas públicas y privadas, en Universidades.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL.

34.- **Fundamentación:** modificar algunos aspectos de la legislación laboral para estimular el empleo, flexibilizar las regulaciones que permitan a la masa trabajadora chilena atender en forma más armoniosa y mejor, en las empresas turísticas. El turismo es absolutamente distinto a las otras situaciones que se dan en el país. Se trabaja cuando el resto se divierte. Y cuando el resto se divierte generalmente es en épocas de vacaciones, en días festivos o en sábado y domingo. Hoy existe una ley que impide la flexibilidad laboral de los días festivos liberados. Una legislación flexible va a apoyar sobre todo a los jóvenes, y sobre todo la gente tenga menores ingresos.

Propuesta de Indicación: se estudiará un régimen especial de trabajo para el sector turismo, de carácter más flexible, adecuado a las circunstancias del sector, en cuanto a trabajo en horas extraordinarias, jornada laboral y compensaciones de feriados.

TURISMO SOCIAL.

35.- **Fundamentación:** Considerar el turismo como “un derecho de todos los chilenos” introducir en la legislación el concepto de que vacacionar como un derecho. El feriado legal es un derecho, el descanso del trabajo, pero el hecho de hacer turismo, de poder viajar también tiene que llegar a serlo. En Chile todos los esfuerzos que ha hecho Sernatur con los programas del adulto mayor, que es una valiosa iniciativa, hay que llevarlo a toda la masa de chilenos, todos tenemos derecho a vacacionar.

A modo de ejemplo se observa en la legislación argentina: “*El turismo es un **derecho social y económico** de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades*”.

LEGISLACION DE MONUMENTOS NACIONALES.

36.- **Fundamentación:** Se constata un déficit en la Ley de Monumentos Nacionales en cuanto a los incentivos para la conservación, mejoramiento y protección de los inmuebles declarados en

alguna de las categorías de protección que establece la ley, especialmente los monumentos históricos y las zonas típicas.

Observación:

Para turismo, se deben promover acciones que apunten a fortalecer la identidad cultural y la protección del Patrimonio Cultural y la ley de Monumentos Nacionales, especialmente incorporando beneficios o incentivos para la conservación y mejoramiento de los inmuebles declarados en protección y que se encuentren bajo el dominio de particulares.

CULTURA TURÍSTICA

37.- **Fundamentación:** Se hace necesario una Declaración de principios en la Ley de Turismo, sobre la necesidad de incorporar a la cultura chilena el concepto de Turismo.

Por ejemplo, con una cultura turística, los colegios no entrarían el 28 de febrero, y podríamos expandir el veraneo, y los estudiantes no quedarían sin nada que hacer en la primera semana de diciembre.

Otro ejemplo de la cultura turística cuando se hicieron las concesiones de caminos podrían haber considerado agregar miradores, agregar señalética mínima: tener varios “Bienvenido a Chile”, que hacen falta.