



BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales

ISSN: 1575-0825

ISSN: 2172-3184

info@revistabarataria.es

Asociación Castellano Manchega de Sociología
España

Cienfuegos, Ignacio; Valenzuela, Esteban; Galván, Camila
Los casinos en Chile como enclaves turísticos-regionales: aportes y asimetrías de rendición de cuentas
BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias
Sociales, núm. 22, 2017, Enero-Diciembre, pp. 149-166
Asociación Castellano Manchega de Sociología
España

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322153762009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

LOS CASINOS EN CHILE COMO ENCLAVES TURÍSTICOS- REGIONALES: APORTES Y ASIMETRÍAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

CASINOS IN CHILE AS TOURIST-REGIONAL SPOTS: CONTRIBUTIONS AND ASYMMETRIES OF RESPONSIBILITY

Ignacio Cienfuegos
Esteban Valenzuela
Camila Galván

Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Chile/Chile
icenfuego@uahurtado.cl
evalenzuelavt@gmail.com
camilagalvans@gmail.com

Recibido/Received: 21/04/2017
Modificado/Modified: 26/07/2017
Aceptado/Accepted: 29/09/2017

RESUMEN

El artículo explica los aportes de la industria del casino chilena al desarrollo regional y a las rentas municipales desde que el año 2005. Se pretende demostrar el aporte mediano de los mismos a las rentas regionales en un país centralizado, pero significativo en los municipios de regiones cercanas a Santiago. Se aprecia la creación de empleo directo y el impulso para la edificación de hoteles nuevos y construcción de accesos para espectáculos en regiones rezagadas en aporte turístico. El análisis con entrevistas a actores territoriales de zonas del centro sur permitirá comprobar que junto con la valoración positiva por infraestructuras e ingresos, también se critica a la industria por la poca coordinación con agencias públicas y regionales/municipales para generar clústeres turísticos. Se hacen recomendaciones en el caso chileno para mejorar la recaudación, producir convergencia en los aportes en los municipios y mejorar la rendición de cuentas y su impacto en el dinamismo turístico-productivo.

PALABRAS CLAVE

Casinos, regiones; municipios; Chile; desarrollo turístico.

SUMARIO

1. Introducción: el aporte de los casinos controlados para potenciar territorios. 2. Metodología. 3. Hacia el progreso nacional, regional y local. 3.1. Relación entre la industria de casinos y la actividad tributaria. 3.2. Relación entre la industria de casinos y la generación de empleos. 3.3. Relación entre la industria de casinos y la actividad turística. 4. Recomendaciones de orientaciones de políticas públicas para una industria de Casinos transparente y encadenada con los territorios. 5. Conclusiones finales. Bibliografía.

ABSTRACT

The following article explains the contributions of the Chilean casino industry to the regional development and the municipal rents which, from 2005. It shows the median contribution of these companies to the regional rents of a country with a centralized form of government, but significant for

the municipalities of the regions closed to Santiago. Also, it reveals the creation of direct employment and the benefits it brings to new hotels and for the access to shows in regions with deficient touristic development. The analysis of interviews to local actors, located in the southern central zone, corroborated that, along with the assessment to infrastructure and incomes, the industry is criticized due to the scant coordination between public regional and municipal agencies in the generation of touristic clusters. Some recommendations are made for the Chilean case in terms of improving tax collections, achieving convergence in relation to municipal contributions and enhancing accountability and its impact towards touristic-productive dynamism.

KEYWORDS

Casinos; regions; municipalities; Chile; touristic development.

CONTENTS

1. Introduction: the contribution of controlled casinos to strengthen territories. 2. Methodology. 3. Towards national, regional and local progress. 3.1 Relationship between the casino industry and tax activity. 3.2. Relationship between the casino industry and the generation of jobs. 3.3. Relationship between the casino industry and tourism. 4. Recommendations of public policy guidelines for a transparent and chained Casinos industry with the territories. 5. Final Conclusions. References.

1. INTRODUCCIÓN: EL APORTE DE LOS CASINOS CONTROLADOS PARA POTENCIAR TERRITORIOS

Hay dos grandes corrientes en torno a los Casinos de Juegos: los liberacionistas que los proponen en cualquier lugar (casos de Perú, Guatemala, Colombia, México) y los países que los asocian a enclaves turísticos (Chile), regionales (Argentina) o reservas indígenas (Estados Unidos, Canadá), donde se coincide en que esta industria debe ser regulada por sus externalidades negativas como la ludopatía y otras malas prácticas entre sus clientes (Fisher, 1996), potenciando zonas especiales.

Rangel (2013) estudia la industria del juego en América del Norte, valorando su control y foco en bienes públicos tales como el fomento de zonas rezagadas o despobladas (el caso del desierto de Nevada con Las Vegas) y el proceso de resarcimiento económico a las comunidades indígenas despojadas de sus mejores tierras (Taylor, 2000). Los modelos de control social y legal de Estados Unidos – Canadá se contrastan con la vinculación al crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero del caso mexicano (Nájera, 2003).

Chile fue parte de este modelo durante el siglo XX permitiendo casinos de juegos en forma acotada en enclaves turísticos y de poblamiento de zonas limítrofes, los cuales a través de siete de sus municipios tuvieron permiso exclusivo para contar con casinos, tres en el norte, tres en el sur y sólo uno cerca de Santiago en el caso del balneario viñamarino. Dichos municipios son: Arica, Iquique, Coquimbo, Viña del Mar, Pucón, Puerto Varas y Puerto Natales.

Durante años hubo intentos de crear nuevos casinos o liberalizarlos, los que fracasaron hasta su reactivación en el año 2003 en que se busca una forma de consenso moderada que sumaba a los casinos existentes un máximo de dos por región, excluyendo a la Región Metropolitana de Santiago que concentra el cuarenta por ciento de la población y el cincuenta por ciento del PIB (Benavente, 2007). Dicho proceso implicó pugnas de varios frentes: de las regiones sin casinos para obtener el derecho; entre ciudades de una región para obtener las nuevas concesiones creándose la norma de distancia mínima entre las beneficiadas; de las regiones con Santiago, que buscó no ser “discriminada”, pero hubiese aplacado casinos en las

regiones cercanas; entre municipios y gobiernos regionales por la renta de los casinos; entre asociaciones de pequeños municipios que apoyaron el caso de Mostazal para derrocar a Rancagua; entre Viña del Mar que no acepta perder la mitad de su renta a pesar de la pobreza de la vecina Valparaíso; entre pro indigenistas que perdieron mociones parlamentarias para darles parte de la renta, y finalmente generó conflictos entre la industria regulada y el Gobierno central que no reprime la expandida industria de tragamonedas presentados como “Juegos de destreza” los que han generado un comercio del juego irregular.

Finalmente se dictó la Ley 19.995 de Casinos de Juegos regionales permitiendo la instalación de un máximo de 24, licitándose y construyéndose casinos, donde destacaron los cercanos a la región Metropolitana (Mostazal, Rinconada, San Antonio) y los de ciudades relevantes (Antofagasta, Copiapó, Talca, Chillán, Concepción-Hualpén, Los Ángeles, Valdivia, Osorno). La Ley señala que los lugares de postulación son elegidos por los inversionistas privados, estableciéndose a que cada región puede contar con un máximo de tres casinos de Juego y un mínimo de uno, no puede haber ningún casino en la Región Metropolitana y que éstos siempre deben estar, a lo menos, a 70 km. viales del más próximo, independientemente de la región en la que se localicen. Por otra parte el impuesto a la renta sigue en manos del gobierno central, pero se creó un sistema de impuesto específico a las ventas cuyo 10% queda en el municipio donde está ubicado y otro 10% en el gobierno regional. Se dictaminó una transición para que los siete casinos históricos de municipios turísticos entraran a dicho régimen, pero el lobby de su Asociación logró que el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2015 enviara una modificación a la Ley 19.995 prolongando por otros quince años el goce exclusivo de los impuestos por dichos municipios turísticos.

En su tramitación fue clave la derrota a la pretensión de Santiago de contar con casinos como lo pidió el intendente Marcelo Trivelli con el relato de “Santiago capital de escala mundial”, lo cual fue refutado por los grupos regionalistas que reclamaron contra la hiper concentración en Santiago y movilizados por *Los Federales*, lograron ganar la elección en el Congreso en Valparaíso. Los parlamentarios de la Región de Valparaíso se movilaron para mantener el casino de Viña del Mar como el principal del país y los de la Región de O’Higgins para ganar uno con poder, como efectivamente aconteció con el casino-hotel Monticello en la comuna de Mostazal que se convirtió en el segundo de mayor movimiento del país. Para esto fue clave detener a Santiago: “Importa mencionar que la Región Metropolitana que opera como *aspiradora* de la masa crítica regional y torna a la Región del Libertador en un *corredor*. De este modo, la proximidad geográfica de la Sexta Región tanto a la Capital como a la Región de Valparaíso, la incluye dentro de la denominada Macro Región Central, no pudiendo independizar su desarrollo de las decisiones del Gobierno Central o de otros Gobiernos Regionales con mayor poder económico (Molina, 2006:1).

El objetivo de la siguiente investigación es evaluar el aporte en el desarrollo nacional, regional y local de la industria de casinos de juego. Dicha evaluación busca objetivar el cumplimiento de estos tres “valores públicos” según la inversión en turismo, el aporte en la generación de empleos y prestación de servicios y la transferencia de recursos fiscales/tributarios hacia los territorios donde se encuentran los casinos de juegos. Por otro lado, este trabajo analiza la posición, intereses y poder de decisión de cada uno de los actores en torno a la temática del desarrollo de las regiones, localidades y del país en su conjunto.

La premisa principal de este trabajo es que la instalación de casinos de juegos contribuye a profundizar el desarrollo local, regional y nacional, ya que está orientado a explotar las diversas fortalezas de los territorios. Principalmente tienen un impacto social, económico y cultural (Evans y Topoleski, 2002), destacando áreas como los ingresos fiscales, el incremento en la actividad turística. Además, los casinos de juegos se consideran un

instrumento dinamizador del desarrollo, en especial en las localidades donde se asientan. De manera que se dan espacios para desafíos políticos, institucionales y comunicacionales que mejoren la gestión de la industria de casinos. No se podrá tener en cuenta la producción hotelera al no poder conseguir los datos para esta investigación.

2. METODOLOGÍA

El diseño metodológico seleccionado en nuestro estudio, es el de un enfoque de carácter descriptivo, en primera instancia, y exploratorio en un segundo momento. En este sentido, las estrategias metodológicas utilizadas serán inductivas y deductivas, ya que el objetivo es combinar una concepción lineal e integral (Hernández et. al., 2010; Martínez, 2006), que sea capaz de conocer y explicar las distintas problemáticas y variables presentes en la realidad territorial de los casinos de juegos. En cuanto a herramientas específicas de investigación, se utilizaron técnicas mixtas de recolección de datos, así como en el análisis de información, uniendo lo cualitativo y lo cuantitativo.

Con respecto a la información cuantitativa, su levantamiento estuvo orientado a identificar los efectos directos de la instalación de los casinos vinculados al turismo y servicios conexos a nivel nacional y por otro lado los ingresos y gastos en los presupuestos regionales y municipales previstos en el marco de la Ley de Casinos de Chile. En este sentido, el objetivo fue el de describir estadísticamente, la cuantía de los impuestos percibidos, analizar su destino y gasto efectivo en proyectos de desarrollo de dichas jurisdicciones. Lo anterior, se realizó a través de fuentes de información secundaria, las que responden a bases de datos públicas de organismos como la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), la Superintendencia de Casinos de Juegos (SCJ), la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), entre otras instituciones. El análisis de otros textos correspondió a las técnicas cualitativas, también incorporadas en esta investigación.

En cuanto a la unidad de observación del estudio, se utilizó la herramienta metodológica de casos múltiples (Coller, 2005). De esta forma del total de la industria de casinos de juegos, seleccionamos cinco casos, a partir de un diseño de muestras integrado y una temporalidad longitudinal. Su elección sigue un criterio ejemplar típico, es decir, son casinos paradigmáticos que cumplen con un criterio de excepcionalidad y diversidad. Lo anterior tiene que ver con buscar equilibrios entre los grupos controladores, contemplando a un caso representativo de cada uno de los principales grupos. Segundo, se ponderó el tamaño del casino según la participación en los ingresos brutos. De esta manera, se eligió un casino de gran tamaño, dos de medianos ingreso y dos de pequeños ingresos. Por otra parte, se consideró la antigüedad de los casinos de juegos, seleccionando aquellos casos con inicio de actividades desde 2008 (a excepción de Dreams Coyhaique que se inauguró en 2012). Por último, la selección de los casos (Yin, 1994) pasó por el tema de la accesibilidad turística, en este sentido se privilegiaron los casinos que se ubican en zona urbana. Tres de ellos se encuentran en capitales regionales y otro en una capital provincial. Se incorporó el casino Monticello como el caso de excepción por su relevancia y cercanía a la zona metropolitana, para medir a su vez el impacto sobre una localidad pequeña.

En base a estos criterios, los casos de estudio elegidos fueron los siguientes casinos:

- a. Región O'Higgins, Comuna Mostazal, Gran Casino Monticello.
- b. Región Aysén, Comuna Coyhaique, Casino Dreams Coyhaique.
- c. Región de Antofagasta, Comuna Antofagasta, Casino Enjoy Antofagasta.

- d. Región del Maule, Comuna de Talca, Casino de Talca.
- e. Región de Los Lagos, Comuna Osorno, Casino Sol Osorno.

En cuanto a las limitaciones de nuestra investigación, es preciso señalar que la validación de los resultados y el diseño del estudio, se construyó en torno a casos de origen inductivo. Esto quiere decir que el estudio está orientado a generar hipótesis exploratorias generales basadas no en criterios de generalización probabilística. La técnica “inferencia de regla” permite descubrir -dado el criterio de diversidad en la selección- hallazgos, reglas y proposiciones que pueden ser extrapolados de manera exploratoria a toda la industria de casinos. Asimismo, es necesario dar cuenta de las dificultades operativas con las que nos enfrentamos al momento de recabar los datos secundarios que presentamos en esta investigación. En particular, las plataformas que otorgan esta información fundamental, presentan diferentes unidades de medición, lo que exigió estandarizar los datos o hacer la pertinente diferencia entre ellos para su responsable análisis. Por otra parte, debemos mencionar los problemas estructurales que descubrimos en el tratamiento contable de los gastos por impuesto tanto en los Gobiernos Regionales como en los Municipios, lo que impidió conocer el gasto específico en proyectos financiados vía recursos de casinos, dimensionando solamente los montos a nivel de ingreso.

Con todo, consideramos que los hallazgos detectados en este estudio, nos permiten de manera exploratoria al menos, identificar los aportes de la industria del casino chilena al desarrollo regional, estableciendo propuestas preliminares de política pública, las que deben ser reforzadas con futuras investigaciones en este ámbito.

3. HACIA EL PROGRESO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

La existencia de casinos afectaría positivamente el desarrollo local, lo que se condeciría con una supuesta evidencia sobre el aumento del número habitual de turistas locales e internacionales que arriban a los territorios donde funcionan, incrementando positivamente las tasas de ocupación de hoteles, impulsando el desarrollo creciente de las localidades y además desarrollando y fortaleciendo microempresas proveedoras de bienes y servicios (Sandoval De Escurdia, 2006). Mencionado por Uquillas (2011), el desarrollo turístico los casinos, aumentarían la oferta de actividades vinculadas a los tiempos de ocio, y a la vez, muchas comunidades se incorporaría a las actividades de la economía local y son beneficiarias de importantes flujos de dinero que son atraídos hacia ellas, tanto por el aumento de la población flotante con el mayor consumo de servicios asociados a este, así como por el aumento de la recaudación fiscal utilizada para fines de desarrollo en proyectos sociales de las cuales son beneficiarias. Es así como los casinos ayudarían a mejorar la oferta a los turistas ya captados por otros atractivos del lugar, convirtiéndose en un catalizador del turismo de negocios y un instrumento que complementaría e impulsaría el desarrollo del sector turismo, de la región y localidad (Uquillas, 2011).

Como beneficios directos del funcionamiento de los casinos a nivel regional y local, los estudios disponibles (Rueda, 1996; Uquillas, 2011) hablan de impactos positivos al empleo derivados en una primera etapa de la construcción, la infraestructura básica, turística y el equipamiento urbano demandado por la construcción montaje y operación del casino (Rueda, 1996). Así mismo, la industria de casinos generaría empleos directos relacionados con los centros de entretención en sí, así como los servicios anexos asociados que demandan hotelera, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otras (Uquillas, 2011).

De esta manera existiría evidencia en la literatura disponible que casinos se constituirían como fuentes de desarrollo local, generado ingresos con un alto nivel de especialización y diversificación económica, involucrando al sector de la construcción de infraestructura básica, al de equipamiento urbano y al sector servicios en general (Rueda, 1996). Así mismo proporcionarían actividades intensivas en mano de obra calificada, particularmente derivados del sector producción y turismo.

3.1. Relación entre la industria de casinos y la actividad tributaria

Como lo establece la Ley N°19.995 a nivel nacional, es la Tesorería General el órgano recaudador del impuesto sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de Juego (poniendo a disposición los recursos dentro del mes subsiguiente de su recaudación); y el Servicio de Impuestos Internos el fiscalizador de su distribución y aplicación (Código Tributario, contenido en el Artículo 1° del Decreto Ley N° 830 de 1974).

La información de recaudación se obtiene a través de la Tesorería General y por medio de la Superintendencia de Casinos de Juegos (SCJ) que supervisa e informa mensualmente los ingresos brutos de juego. A los fines del estudio se tomó como referencia la información de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) proveniente de la Tesorería sobre la distribución efectiva de estos recursos.

Una vez identificados los recursos transferidos a nivel regional, se intentó analizar su destino con la información disponible y agregada en DIPRES y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), el resultado fue infructuoso porque –como se adelantó en el diseño metodológico– los Gobiernos regionales disponen de esos recursos sin una normativa que implique su identificación.

Los conceptos sobre los que recae el impuesto al juego y están detallados en los artículos 58, 59 y 60 de la Ley N°19.995. El primero, es un impuesto por entrada al ingreso a las salas de juego, el que se debe calcular como: 0.07 veces el valor de la Unidad Tributaria Mensual (UTM) por el número de visitas que ingresen a las salas de juego del casino (ingreso a rentas generales).

El segundo concepto, determina que la tasa del veinte por ciento de los ingresos brutos obtenidos en los juegos autorizados, previa deducción del importe por Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el monto destinado a los Pagos Provisionales Obligatorios (PPM), han de incorporarse al patrimonio comunal y regional donde se ubique el casino en un cincuenta por ciento respectivamente para ser destinado al financiamiento de obras de desarrollo. De esta manera, este estudio se enfoca en el impuesto específico sobre los ingresos brutos del juego que se destinan a los Gobiernos Regionales y Municipales.

Con el fin de ubicar la magnitud del aporte de la Industria del casino regida por la Ley N°19.995, se consolidó la información del Cálculo de Ingresos Generales de la Nación, de la Ley de presupuesto (varios años) para la siguiente serie, datos que pueden apreciarse sistematizados en la Figura 1.

Lo primero que se observa es que mientras el total de impuestos se incrementó en aproximadamente un ocho por ciento entre 2008 y 2012, el concepto de juegos de azar creció a un ritmo aproximado de veinte por ciento, lo que está determinado por el crecimiento vertiginoso del sesenta y ocho por ciento de los impuestos específicos de la Ley N°19.995.

Lo que a simple vista se percibe como un efecto positivo al complementarlo con una revisión de su incidencia relativa, se puede afirmar que el aporte de lo recaudado por la Ley N°19.995 representa el 0.1% promedio en los impuestos nacionales en los últimos cuatro años. Esto genera efectos positivos, sin embargo son marginales si lo analizamos desde el

punto de vista estadístico y a nivel país.

Figura 1. Ingresos Generales de la Nación (miles de pesos)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos generales	17.805.577.534	20.678.664.764	22.629.706.931	24.267.588.540	26.321.189.166
Impuestos	16.473.295.001	13.346.556.295	17.577.713.948	21.101.201.507	22.770.029.676
Juegos de azar	28.790.922	56.204.553	65.702.844	88.505.638	95.730.811
Ley 19.995	-	8.266.162	16.532.324	23.801.606	39.252.664

Fuente: DIPRES, Cálculo de Ingresos Generales de la Nación

Ahora bien, si analizamos la incidencia de los ingresos adicionales vía el impuesto específico de casinos a nivel de los gobiernos regionales, en algunos casos estos tienden a representar cifras significativas. Tal como lo observamos en la Figura 2, cabe mencionar que los cinco casinos seleccionados en la muestra representan el treinta y cuatro por ciento de las posiciones de juego de esta industria y en términos de generación de ingresos brutos representan el cincuenta y tres por ciento del total; aunque sin duda el Gran Casino Monticello gravita fuertemente en esta representación, lo que se refleja en la Región de O'Higgins. Sin perjuicio de lo anterior, la incidencia de estos recursos en el total de los ingresos de la cuenta de inversión de los gobiernos regionales, alcanza en promedio el 3.7%, aunque caso a caso se verifican impactos diferenciales. En el primer lugar se ubica la Sexta Región con una incidencia del 12.2% por el impacto de la recaudación de Gran Casino Monticello, luego Antofagasta con un 4.7% y un 0.7% promedio en la Región de Los Lagos y El Maule.

Figura 2. Ingresos transferidos a los GOREs (miles de pesos)

Región	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Antofagasta	1.335.042	2.382.483	2.882.470	3.376.529	2.933.709	12.910.233
O'Higgins	3.220.679	3.445.620	6.002.584	7.024.387	6.312.994	26.006.264
Maule	250.840	264.436	712.418	820.831	822.565	2.871.090
Los Lagos	215.463	420.244	567.051	705.909	764.787	2.673.454
Aysén	0	0	0	0	180.082	180.082
Total	5.022.024	6.512.783	10.164.523	11.927.656	11.014.137	44.641.123

Fuente: DIPRES, Cálculo de Ingresos Generales de la Nación

Desde un punto de vista del gasto de estos recursos a nivel regional, la fuente de información utilizada en este punto es el *Informe de Ejecución por Programas* de la DIPRES, que consigna la ejecución trimestral de los planes de inversión regional; Programa 31 – Iniciativas de inversión (estudios básicos, Proyectos, programas de inversión) – y el Programa 33 – transferencias de capital a Municipalidades, proyectos FOSIS; CORFO, CONICYT, SERCOTEC, SERNATUR y Universidades entre otros –. En dicho Informe se identifican estos recursos como ingresos por Ley N°19.995 en la cuenta de inversión, pero no así los gastos; lo que corrobora la hipótesis original de este estudio acerca de que estos son

aplicados a diversos proyectos y finalidades complementando otras fuentes de financiamiento. Por otra parte el trabajo de campo no proveyó la información esperada acerca del detalle del destino de los fondos y estado de la ejecución de los mismos. La principal razón fue el hecho de que este levantamiento se hizo a mediados de diciembre, en momentos que las áreas de finanzas y proyectos (DAF y Departamento de Inversiones y DIPLADE) se encontraban cerrando el año, por tanto no fue posible armar una tipología de proyectos y beneficiarios como estuvo pensado. En síntesis, producto de las entrevistas a los GOREs, a nivel regional no es posible determinar efectos en desarrollo social y económico regional porque no fue posible acceder a información sistematizada de las inversiones. No obstante esta dificultad, se puede inferir que con una incidencia promedio de 1.8% nominal en los ingresos (sin la Sexta Región), poco cabe esperar en términos de impacto. De esta forma, se presenta la Figura 3, que da a conocer la incidencia de los ingresos correspondientes a la Ley 19.995 en ingresos municipales permanentes recibidos.

Figura 3. Incidencia de Ingresos Ley 19.995 en
Ingresos Municipales permanentes percibidos

	2009	2010	2011	2012	2013
Antofagasta	4.8%	7.5%	7.5%	6.9%	6.0%
Mostazal	78.0%	75.3%	83.7%	83.3%	81.8%
Talca	3.2%	3.3%	6.8%	7.2%	6.6%
Osorno	3.0%	5.5%	6.4%	6.3%	5.4%
Coyhaique	-	-	-	4.9%	9.0%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Tal cual se puede ver en la Figura 3, para los cinco municipios de la muestra la incidencia de los ingresos provenientes de la Ley N°19.995 en los ingresos propios resulta más significativa, duplicando el peso relativo promedio. El primer lugar lo ocupa el municipio de San Francisco de Mostazal con un 81%, seguido de Coyhaique con 9.0%, Talca 6.6%, Antofagasta 6.0% y Osorno con 5.4%. Pese a todo, es relevante mencionar que con independencia de una mayor o menor incidencia a nivel de los gobiernos locales, con los recursos analizados se están beneficiando diecisiete municipios además de los veintinueve con convenio con Mostazal en esta suerte de pauta de equidad, lo que equivale al 13.3% de las comunas del país.

Al momento de observar el gasto derivado de los recursos de casinos en los municipios chilenos, es preciso mencionar que la Ley 19.995 que define dichos tributos, establece que estos son de libre disposición, pudiéndose gastar ampliamente tanto en los Gobiernos Regionales como a nivel municipal. Asimismo, la Contraloría General de la República de Chile- órgano de control externo del Estado de Chile- aprobó y estableció precedentes ante presentaciones de algunos municipios ampliando la interpretación de “obras de desarrollo” (correspondiente al Dictamen N° 60054 de Contraloría General de la República, de 6 de agosto de 2014 que establece dicha interpretación) determinada en la Ley a otros conceptos de gastos y con ello financiar acciones destinadas a bienestar social, cultura y deportes además de obras de infraestructura. Adicionalmente detectamos problemas estructurales de registro y el tratamiento contable de los municipios, ya que no es homogéneo. La información que maneja el área de Finanzas Municipales en la Subsecretaría de Desarrollo Regional -encargada de concentrar y analizar estos datos- se encuentra en el Sistema

Nacional de Información Municipal (SINIM), que constituye un sistema nacional para trescientos cuarenta y cinco municipios de consulta abierta sobre finanzas municipales, salud y educación, desarrollo y gestión territorial social y comunitario, entre otros aspectos. En 2008 se reestructuró el clasificador presupuestario municipal adoptando las clasificaciones del sector público por objeto de gasto. Esta modificación originó múltiples problemas en la carga de datos al reemplazarse la práctica anterior y en consecuencia ha afectado la imputación de gastos ya que el clasificador no permite distinguir las acciones y gasto destinados a la comunidad de los de funcionamiento propio. Todo lo anterior, hizo materialmente imposible determinar actividades específicas de gasto a nivel municipal financiadas por el impuesto específico de los Casinos de Juego. Parece evidente entonces, el riesgo y dificultades que genera este nivel de opacidad y falta de rendición de cuentas en los gobiernos locales, aspectos sobre el cual profundizaremos más adelante.

3.2. Relación entre la industria de casinos y la generación de empleos

Los cinco complejos de la muestra concentran el cuarenta y uno por ciento de los empleos generados por efecto de la creación y operación de esta industria, tal como se puede apreciar en la Figura 4.

Figura 4. Creación de empleos en la Industria de Casinos 2008-2013

Región	Comuna	Empleo directo permanente Casino	Empleo directo permanente P. Integral	Empleo indirecto P. Integral	Total	Participación
II	Antofagasta	312	847	1100	2259	7%
VI	Mostazal	987	1100	4400	6487	21%
VII	Talca	206	302	302	810	3%
X	Osorno	192	560	1400	2152	7%
XI	Coyhaique	121	195	430	746	2%
Total muestra		1818	3004	7632	12454	41%
Total Casinos		4589	9183	16968	30740	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SCJ

La variable de empleo requiere de un especial tratamiento de datos, no obstante eventualmente se podría evidenciar un efecto positivo si se consideran los empleos generados por la industria de casinos -asumiendo que los mismos son estables- en la comparación con los empleos de la rama de actividad de hoteles y restaurantes 2013. Dicha información se halla sintetizada en la Figura 5.

Se aclara no obstante, que en la tasa de incidencia se pueden estar registrando otros factores del empleo regional, pudiendo no ser fácilmente atribuibles a la instalación, y operación de esta industria en cada Región.

Cabe mencionar que los casinos de Antofagasta y Osorno detectaron problemas con los sindicatos. En el caso de Antofagasta – hace cuatro años – se llevó un proceso de negociación colectiva que provocó un proceso de huelga y que se declaró ilegal, lo que redundó en despidos masivos y los empleados desistieron de formar un sindicato en defensa de sus fuentes de trabajo.

Figura 5. Participación de los complejos de casino en el empleo de hoteles y restaurantes 2013

Región	Comuna	Empleo directo permanente	Rama hoteles y restaurantes	Incidencia
II	Antofagasta	1159	8910	13%
VI	O'Higgins	2087	12180	17%
VII	Maule	508	12210	4%
X	Los Lagos	752	16580	5%
XI	Aysén	316	2790	11%
Total muestra		4822	52670	9%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Económico Regional (IER) del Instituto Nacional de Estadísticas INE

3.3. Relación entre la industria de casinos y la actividad turística

El turismo es una actividad de gran dinamismo y relativa poca explotación en Chile. Por Industria de Turismo (IT) se comprenden todas las empresas que están relacionadas con alojamiento, transporte, recreación, operadores de tours, agencias, abastecimientos de alimentos y servicios. Su dinamismo se encuentra relacionado con otras ramas como la construcción, telecomunicación, manufactura y la venta.

Existen distintos tipos de proyectos de inversión en Turismo: a) Proyectos del sector privado de inversión directa (extranjera o nacional) en general en infraestructura, como lo serían plantas e infraestructura de gran escala. También se puede tratar de agencias de los distintos servicios que se requieren (agencias de viajes, tour operadores, arriendo de vehículos u otros). En muchas ocasiones, este tipo de proyectos y actividades en los países en vías de desarrollo son implementados a través de empresas transnacionales extranjeras (TNC, por sus siglas en inglés) por medio de Inversiones Extranjeras Directas (IED).

La instalación de los casinos en Chile así como la instalación de *resorts* son ejemplos de este tipo de inversiones, sin embargo con la escasa información recopilada no es posible establecer relaciones directas entre ambas industrias.

El turismo en Chile se distribuye en la Zona Norte (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama) registrando el 22.0% de las llegadas de turistas. En esta zona tanto el casino como el hotel de Antofagasta están volcados a atender la demanda local del sector de la minería. El complejo no despliega estrategias para captar más público o turistas, porque su capacidad en términos de disponibilidad de camas está copada. Tampoco se observó un estímulo especial de SERNATUR por promover visitas al museo recuperado por el casino de las ruinas salitreras de Huanchaca.

La Zona Central; conformada por las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Región Metropolitana y el Maule, concentra el 53.6% de llegadas de turistas extranjeros (entradas por el aeropuerto de Santiago y el paso fronterizo de Los Libertadores). En esta zona se hallan instalados ocho casinos operando bajo la Ley N°19.995 de los cuales el Gran Casino Monticello y el Gran Casino de Talca forman parte de la muestra. En el primero la afluencia de público 85% proviene de la Región Metropolitana y 12% de la Sexta Región, siendo marginal la presencia de turistas extranjeros; en el casino de Talca, el público concurrente proviene mayoritariamente de la zona.

La Zona Sur registra el 12.4% de las llegadas de turistas y la Zona Austral, que comprende las regiones de Aysén y de Magallanes y La Antártica, concentró el 12% de las llegadas de

turistas en 2013. La actividad turística en estas zonas está orientada al turismo de aventura, deportivo y de visitas a parques y reservas naturales, siendo residual aquella destinada a centros urbanos. En Coyhaique la hotelería de cinco estrellas se centra en dos hoteles siendo el hotel del casino uno de ellos, que a partir de 2012 sumó cuarenta habitaciones a la oferta. Por su tarifa promedio y ubicación está orientado a los turistas de altos ingresos que inician o terminan su recorrido turístico en la zona.

Figura 6. Comparativo Variación de Hoteles 2010-2013

Regiones	2010		2013		Variación
Antofagasta	93	9%	67	7%	-28%
O'Higgins	52	5%	45	5%	-13%
Maule	33	3%	39	4%	18%
Los Lagos	99	10%	89	9%	-10%
Aysén	21	2%	27	3%	29%
Total país	1034	100%	940	100%	-9%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Anual del Instituto Nacional de Estadísticas INE (2010-2013)

No obstante lo anterior, el SERNATUR se encuentra implementando una estrategia de consolidación de la industria de turismo en Chile, definiendo diversos programas de fomento y promoción de turismo de alcance nacional incentivando así inversiones, competitividad y diversidad de mercados, campañas de comunicación, mejoramiento de servicios certificando calidad turística; así como apoyo a los municipios en el involucramiento local de promoción regulación y cuidado ambiental.

Como podemos observar tanto en el Figura 5 como en la Figura 6, a primera vista no se aprecia un cambio significativo en la actividad turística entre 2010-2013, más bien el número de hoteles bajó por encima de la media nacional en las cinco regiones, a excepción de Aysén que claramente aumentó la capacidad hotelera con la instalación del casino y otros establecimientos de ese rubro orientados principalmente al mercado de altos ingresos. Por sí solo, esto podría no estar directamente relacionado con los complejos de casinos, pudiendo deberse a un problema de calidad de registro y/o al tipo de muestra que realiza el INE; cuya participación es voluntaria. Asimismo, a continuación se muestra también el cuadro comparativo correspondiente a la variación de habitaciones 2010 – 2013, Figura 7.

El fomento de los complejos de Casinos de Juego debiese dinamizar a otras actividades conexas al turismo (Evans y Topoleski, 2002), por lo que sería esperable que las variaciones en las agencias y operadores de turismo registraran un alza al igual que los restaurantes de la zona. Sin embargo, el número de agencias bajó casi un treinta por ciento en el mismo período, al igual que a nivel país, salvo en las regiones de O'Higgins y Aysén.

Una interpretación posible es que estas agencias sean volátiles y por tanto hagan inicio y cierre de actividades muy rápidamente. Otra razón que estaría incidiendo, es que la operatoria de publicidad se contrate cada vez más a través de internet, por medio de grandes operadores ubicados en Santiago o fuera de las regiones de la muestra. Esta información, se puede apreciar de forma sistemática en la Figura 8.

Figura 7. Comparativo Variación de habitaciones 2010-2013

Regiones	2010		2013		Variación
Antofagasta	3786	10%	2385	7%	-37%
O'Higgins	1338	4%	1169	3%	-13%
El Maule	1193	3%	1129	3%	-5%
Los Lagos	3340	9%	3136	9%	-6%
Aysén	345	1%	540	2%	57%
Total país	36312	100%	35108	100%	-3%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Anual del Instituto Nacional de Estadísticas INE (2010-2013)

En la investigación empírica se incluyó una pauta de entrevista a las oficinas del SERNATUR regional, como actor relevante del quehacer turístico, un resultado preliminar sugeriría la intencionalidad de articular estrategias de promoción turística con los complejos de casinos. Lo que sí ocurre es que estos complejos han venido a ampliar la oferta de las instalaciones para eventos locales, en ese sentido se observó que parte de los eventos municipales, de SERNATUR u otros organismos se realizan allí y dependiendo de su naturaleza, el casino hace de sponsor de estas actividades. Por otro lado, no se observaron agencias de turismo al interior de las instalaciones, ni publicidad de los casinos en agencias ubicadas en la ciudad, Figura 8.

Figura 8. Comparativo agencias de viaje y tours operadores 2010-2013

Regiones	2010		2013		Variación
Antofagasta	81	2%	63	6%	-22%
O'Higgins	31	1%	33	3%	6%
El Maule	11	0%	32	3%	191%
Los Lagos	109	3%	83	8%	-24%
Aysén	28	1%	33	3%	18%
Total país	1246	38%	888	88%	-29%

Fuente: SERNATUR, Informe Anual 2010 y 2013

La información actualmente disponible sobre el funcionamiento de los casinos, demuestra que estos sólo entregan una contribución a las localidades, cuando aquéllas, ya poseen una demanda turística importante de cierto nivel de ingresos (Evans y Topoleski, 2002). Es decir, los casinos ayudan a agregar más incentivos y con ello ofrecen una ocasión para el gasto de los turistas ya captados por otros atractivos del lugar, pero no pueden estos centros de juego concebirse como instrumentos impulsores en sí mismos del turismo y con ello, del desarrollo local. Las únicas experiencias en este último sentido han sido excepcionales y corresponden a aquéllas en que se ha creado una amplia zona de operación de casinos, en la que éstos representan el principal rubro industrial de explotación, como sucede en el caso del Estado de Nevada en Estados Unidos y de Aruba en el Caribe. Estos, son casos ejemplificadores en lo que refiere a la creación de proyectos de Ley, para cambiar la normativa vigente establecida en la Ley N°19.995 de 1999.

Finalmente, y dado que no se obtuvieron los datos de producción hotelera de los

complejos, no es posible construir un argumento sobre los efectos positivos o negativos en la industria del turismo, pero teniendo en cuenta que esta industria se encuentra en un estado incipiente cabría esperar que SERNATUR, los Gobiernos Regionales y Municipios establezcan una política coordinada para capitalizar los efectos que el casino pudiera derivar, y que por el momento se centran exclusivamente en el uso intensivo de las instalaciones. Resulta llamativo que los entrevistados de SERNATUR, desconozcan los recursos disponibles por Ley N°19.995 a nivel regional, y que no generen vínculos con los casinos para estrategias de promoción turística; pero aún más llamativo resulta el hecho de que en los Informes anuales nacionales, no se haga mención a la industria del casino ni se los incorpore con fines de información estadística.

4. RECOMENDACIONES DE ORIENTACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA INDUSTRIA DE CASINOS TRANSPARENTE Y ENCADENADA CON LOS TERRITORIOS

Si bien, como hemos mencionado la evidencia recogida en esta investigación no nos permite determinar de manera completa la contribución real de la industria de casinos en Chile; identifica evidentes deficiencias en ciertas dimensiones, particularmente en lo que tiene que ver con el manejo, control y uso de los recursos derivados del impuesto específico, así como la falta de coordinación y complementariedad con el resto de la oferta turística en los territorios donde están empezados los Casinos de Juego. En este sentido, y de manera exploratoria, sugerimos algunas propuestas de mejora en la tributación de los casinos de juego y el desarrollo territorial:

a) Prohibición de casinos ilegales

Activar el proyecto que evite la proliferación actual de pseudo-casinos de juego en base a supuestas habilidades.

b) Aportes regionales redistribuidos a otros municipios

Generar una mayor "convergencia" entre los aportes a un municipio y las comunas de su entorno (diferencia abismal Viña/Valparaíso en ingreso municipal per cápita o Mostazal/Codegua y Graneros), por la vía de permitir que el aporte de las regiones sea redistribuido a los municipios que no tienen casino por parte de los COREs, en base a una ecuación que ellos fijen considerando ingresos municipales per cápita, habitantes y cercanía a los casinos. Se propone destinar alrededor del cincuenta por ciento del impuesto según número de habitantes, al resto de las comunas de la Región que no tienen casinos. Esto permite redistribuir, evitar malas prácticas y competencia desenfrenada por los casinos (Brown, 1996). En los casos de casinos localizados en comunas con menos de cincuenta mil habitantes, estas recibirán el treinta por ciento del impuesto y el setenta por ciento restante se distribuirá en las restantes comunas de la Región. Por otro lado los Municipios deberán llevar una cuenta separada de los gastos por el casino, debiendo destinarse al menos el treinta por ciento de dichos recursos a proyectos de inversión y programas vinculados al fomento productivo y turístico.

De esta manera se transparenta y legaliza la práctica de algunos municipios (el caso Monticello) que fue "privilegiado" por el CORE por su aporte a otros municipios con reparos de Contraloría en implementación.

c) Ecualización de ingresos en municipios con baja población

Para evitar exceso de recaudación se sugiere que los municipios que tengan casinos con menos de setenta mil habitantes, reciban el siete por ciento de las ventas (en vez del diez) y

que los que tengan menos de cuarenta mil reciban el cinco por ciento en vez del diez por ciento. De esta forma aumentarían los ingresos regionales para distribuirlos a los restantes municipios.

d) Sistema de aseguramiento legal de los aportes a los GOREs

Mientras los ingresos regionales no se aseguren por Ley, es necesario precisar que Hacienda debe efectivamente sumar el diez por ciento a los GOREs y no darlos, pero castigar a dicha Región de otros fondos discrecionales adicionales al sistema de gobiernos regionales (hubo reclamaciones de GOREs como Los Lagos).

e) Porcentaje adicional de impuesto a regiones con población indígena significativa

Para aportar al desarrollo indígena y disminuir conflictividad (fondos de tierras, promoción lengua, reconocimiento, desarrollo económico), se recomienda estudiar mociones parlamentarias del 2003 en adelante, que sugieren un porcentaje para los pueblos originarios (como en muchos países). Debiera ser un diez por ciento adicional (descontado del impuesto a la renta nacional) en las regiones con más de un veinte por ciento de población indígena (hoy sólo la Araucanía) y de un cinco por ciento en las regiones con más de un diez por ciento (Arica/Tarapacá, Bío-Bío, Los Ríos).

f) Rendición de cuentas anual de fomento socio-económico y turístico

Manteniendo la autonomía/flexibilidad en el uso de los recursos por los entes sub-nacionales (y el consejo indígena eventualmente), se debe hacer obligatorio que tanto el GORE como los municipios beneficiados, añadan una rendición explícita en sus cuentas anuales sobre los ingresos de los casinos que se deposita en la Contraloría, SUBDERE y Superintendencia de Casinos y Juegos (SCJ), donde se rinda el monto de ingresos, proyectos de desarrollo social financiados y proyectos/programas/subsidios de fomento productivo y turísticos.

5. CONCLUSIONES FINALES

Articulando los componentes obtenidos en los análisis anteriores, no se puede concluir el supuesto principal que está detrás de la creación de casinos de juego, donde estos establecimientos mejoran los ingresos fiscales, incrementan la actividad turística y constituyen un instrumento dinamizador del desarrollo, en especial en las localidades donde se asienta (Rueda, 1996 y Uquillas, 2011). Esta situación, donde la falta de información junto con los problemas técnicos de las fuentes, no deja el espacio para poder establecer algún tipo de relación entre la variable de desarrollo territorial y la generación de ingresos fiscales, empleos e inversiones turísticas.

El manejo por parte de quienes reciben los impuestos pagados por los casinos de juego, es la temática que más presentó dificultades para poder analizar su efecto real en las regiones y comunas. En lo respectivo a los fondos de la Ley N°19.995 lo primero que destaca es el escaso conocimiento por parte de los GOREs sobre el destino de estos recursos. En cuanto a los municipios, estos reciben los fondos derivados específicos de los casinos para su libre disposición. No obstante, los tributos de los casinos de juegos terminan beneficiando al 13.3% de los municipios del país, reflejando una situación evidentemente distinta a las de las regiones, pero en la que queda mucho por avanzar.

Se constató la casi inexistente rendición de cuentas detallada de los recursos que reciben los municipios, ya que ingresan a las arcas generales de los municipios y sin obligaciones. Esto pasa porque la legislación optó por co-participación en los impuestos de los casinos, pero sin obligaciones, a diferencia de modelos de *grants* condicionados o predeterminados a

fondos educacionales, de infraestructura u otros. De manera sólo “oficiosa”, algunos municipios de los estudiados como Mostazal y Osorno, hacen referencias generales a estos ingresos adicionales.

Por otro lado, se evidenció el nulo interés en rendir a los Gobiernos Regionales debido a lo poco claro del sistema por su discrecionalidad. Esto da pie a poca claridad de los ingresos adicionales de los casinos, y si estos efectivamente son un fondo nuevo o adicional. Producto de lo anterior, al no pedirse un sistema de contabilidad específico y una rendición de cuentas de los ingresos por casinos, se da este doble fenómeno de no computarlos y no rendirlos a la comunidad como una cuestión específica.

El modelo chileno es particularmente generalista en las rentas regionales (modelo caja de Pandora), ya que dependen de los presupuestos centrales (quien paga a los funcionarios). El FNDR tiene una fórmula que se limita a inversión física y además -como lo reconocieron algunas autoridades regionales y del Ministerio de Hacienda- el pago de los impuestos de casinos se hace muchas veces a final de año y se mezcla con los supuestos “aumentos” de recursos a la Región respectiva. Es más, en algunos casos, regiones como la de Los Lagos, al percatarse de que no existían recursos verdaderamente “adicionales” por los casinos, reclamaron al Gobierno Central, obteniendo un cronograma de entrega de los mismos. Hubo regiones, como la de O’Higgins, en que reconocieron no tener claridad de los montos recibidos por dicha industria, no obstante cuentan con el mayor casino nuevo (Monticello).

En este mismo contexto, se puede ver el complejo sistema de subvenciones a otros municipios con prácticas al borde de lo legal, para lograr votaciones de los consejeros regionales (presionados por alcaldes de las provincias). Se observa como mala práctica, el que casinos asociados con un municipio prometan recursos adicionales a otros municipios, para que estos, a su vez, presionen a los consejeros regionales a preferir dichos proyectos. Para evitar esta mala práctica es más sensato que el porcentaje de asignación regional se divida entre los restantes municipios según población.

Otro elemento negativo que observamos se refiere a la instalación de un mega casino en un municipio pequeño. Generándose prácticas clientelares y resentimientos en otros municipios, por lo cual se sugerirá que en caso de municipios pequeños, el aporte sea menor como lógica de armonización.

En cuanto a la pérdida de recursos por desregulación y proliferación de casinos irregulares con salas de juegos se puede ver que los aportes han sido medianos, ya que una gran parte de la industria potencial de juego se ha diseminado en los casinos paralelos que arman empresas de tragamonedas y juegos monetarios, que proliferan en barrios de juegos, como en Chillán y otras urbes.

La segunda dimensión, “generación de empleo” es una característica de la instalación de los casinos de juego (Evans y Topoleski, 2002). Los hoteles demandan personal de las localidades donde se encuentran insertos y en este sentido, sí se generaría un impacto positivo en la medida en que ayuda al desarrollo del territorio. No obstante, si abordamos en detalle las circunstancias del trabajo, nos encontramos con un empleo precario, caracterizado por una alta rotación donde los trabajadores han recurrido a las huelgas para exigir mejoras en las condiciones laborales. No es una situación generalizada. Destaca el caso de Mostazal, donde sí se cumple el supuesto esgrimido al comienzo de este capítulo.

La inversión turística es un área en la cual tampoco nos dan los datos como para establecer relaciones, puesto que las regiones y comunidades ofrecen un atractivo turístico que pasa por poseer otras alternativas para los visitantes, más persuasivas que hotel. Sobre todo si concebimos el turismo como un fenómeno que abarca varias dimensiones, los casinos de juegos no se pueden entender como promotores del turismo. En esta materia, es de esperar

que el SERNATUR establezca cursos de acción, políticas públicas y proyectos en conjunto con los demás actores como los municipios, los GOREs, el sector privado y la sociedad civil organizada, en pos de impulsar el desarrollo de los territorios.

También se visualiza que hay poca y débil relación de encadenamiento productivo y fomento del turismo hacia los territorios aledaños a los casinos. En el espíritu, discusión y letra de la Ley, en consonancia con la tradición de autorizar un número limitado de casinos en enclaves turísticos, debiera ser relevante medir los impactos turísticos adicionales y lo prometido en los proyectos, sobre todo ante la votación por puntajes diferenciados de los mismos por parte de los COREs.

Los COREs no evalúan lo realizado con lo prometido. No se encontró ningún documento que diera cuenta de un seguimiento y evaluación. Los nuevos casinos se concentran en su negocio y en ser centros de eventos para artistas nacionales e internacionales, haciendo sinergias los que pertenecen a cadenas (como Enjoy, Fischer, entre otros). En los proyectos se hablaba de promocionar festividades, ligarse a los municipios y fomento mutuo, cuestión que no termina siendo así. Tampoco hay un rol de SERNATUR regional ni evaluaciones. Sin embargo, *clusters* con otras actividades de los municipios o regiones donde se ubican, muestran un pobre resultado. Una de las excepciones es el casino de Santa Cruz, donde el empresario Carlos Cardoen ha logrado vincular su oferta hotelera con la ruta del Vino y el Museo de Colchagua.

Así como también el comportamiento de las variables no es igual en cada una de los cinco casos, tampoco lo es el impacto en los niveles de análisis: regional como local. Esto, puesto que ambos gobiernos no están igualmente posicionados respecto a sus facultades, atribuciones, recursos y autonomía política. La escasa descentralización es un factor que termina incidiendo en el desarrollo de los territorios (Valenzuela, 2015). En este sentido, por ejemplo las comunas reconocen recibir recursos de los casinos de juegos, sin tener una claridad del monto. También se reconoce el trabajo en conjunto en proyectos destinados a los territorios, pero no es una constante, los casinos no están obligados formalmente, de ahí que no sea una práctica común en cada localidad ni región. Las debilidades anteriores no reflejan la inexistencia de la transferencia de recursos ni el trabajo coordinado con los actores vinculantes, pero sí demuestran la urgencia para regular este vacío legal-administrativo. A modo de ejemplo, dentro del grupo de los municipios San Francisco de Mostazal sirve de contraste frente a Antofagasta, Talca, Osorno y Coyhaique.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavente, D. (2007) *Descentralización: la revolución olvidada*. Temuco: Universidad Católica de Temuco.
- Brown, I. (1996) "Relaxing the Rules for Casino Gaming: A review of possible negative social impacts". En Ch. Hill (Ed.) *The society for the study of gambling*. London: Home Office.
- Coller, X. (2005) *Casos de Estudio*. Cuadernos Metodológicos. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dirección de Presupuesto DIPRES (2009) *Ley de Presupuesto del Sector Público Año 2009*. Disponible en <http://bit.ly/1QDGUfj> (Consulta 15/06/2017)
- Dirección de Presupuesto DIPRES (2013) *Ley de Presupuesto del Sector Público Año 2013*. Disponible en <http://bit.ly/22jdirB> (Consulta 15/06/2017)
- Evans, W. y Topoleski, J. (2002) "The social and economic impact of native American casinos". En *National Bureau of Economic Research, Inc*, NBER Working Papers No 9198, accesible en: <https://goo.gl/6FyHr8>

- Fisher, S. E. (1996) *Gambling and problem gambling among casino patrons*. A report to a consortium of the British casino industry. Plymouth, Inglaterra: University of Plymouth.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2010) *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2013) *Informe Económico Regional (IER) 2013*. Disponible en <http://bit.ly/1Iiriv4> (Consulta 15/06/2017)
- Ley N°19.995 (2005) Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 7 de Enero de 2005. Disponible en <http://bit.ly/1LXBCns>, (Consulta 15/06/2017)
- Martínez, P. (2006) El Método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. En *Pensamiento y Gestión*, (20): 165-193.
- Molina, P. (2006) *Casino Rancagua. Tesis de grado de arquitectura*. Chile: Universidad de Chile.
- Nájera, G. (2003) *Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*. México: Cámara de Diputados, Estudios de Desarrollo Regional.
- Rangel, H. (2013) “Las políticas democráticas de la industria del juego. Un estudio comparativo de América del Norte”. En *Norteamérica*, 8 (1): 109–137.
- Rueda, É. (1996) *La apertura de casinos en México ¿Una opción necesaria, complementaria o errónea?*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sandoval De Escurdia, J. (2006) *Los casinos en México y sus principales efectos sociales. Un análisis de opinión pública*. México: División de política social. Servicio de investigación y análisis, Dirección general de bibliotecas, Cámara Diputados del Congreso de la Unión, México DPS.
- Servicio Natural de Turismo SERNATUR. (2010) *Informe Anual*. Disponible en <http://bit.ly/1TYi5Zp> (Consulta 15/06/2017)
- Servicio Natural de Turismo SERNATUR. (2013) *Informe Anual*. Disponible en <http://bit.ly/1oVyNx2> (Consulta 15/06/2017)
- Superintendencia de Casinos y Juegos SCJ. (2012) *Balance de Gestión Integral 2012*. Disponible en <http://bit.ly/1RywfcP> (Consulta 15/06/2017)
- Superintendencia de Casinos y Juegos SCJ. (2014) *División de Fiscalización 2014. Minuta de trabajo*. Disponible en <http://bit.ly/1PeXIWB> (Consulta 15/06/2017)
- Taylor, J. (2000) “The National Evidence on the Socioeconomic Impacts of American Indian Gaming on Non-Indian Communities”. En *Harvard Project on American Indian Development*, Working Paper 00(1). Cambridge: Harvard University.
- Uquillas, A. (2011) “Diagnóstico y Análisis del impacto de los Casinos en el Ecuador”. En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 157, accesible en: <https://goo.gl/k4bo1R>
- Valenzuela, E. (2015) *Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Yin, R. (1994) *Case study research: Design and methods*. Estados Unidos: Newbury Park. CA. Sage.

Breve currícul:

Ignacio Cienfuegos

Doctor por la Universiteit Twente (Holanda), Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Universidad Adolfo Ibáñez), MBA (IEDE, España) y Administrador Público (Universidad de Chile). Es Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Con experiencia práctica en el sector público chileno, se ha desempeñado en cargos Directivos en el Ministerio, Secretaría General de la Presidencia y en el Ministerio de Economía, entre otros. Evaluador del Programa de Formación Capital Humano Avanzado Becas-Chile (CONICYT) en el Área de Políticas Públicas y Administración del Estado.

Esteban Valenzuela

Doctor en Historia Contemporánea, Universidad de Valencia, España. Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. Máster en Desarrollo, Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Director del Magister en estudios políticos y latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado.

Camila Galván

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Ayudante de Investigación en Fondecyt "Movimientos regionalistas y transformaciones políticas en Chile 2011-2016: Entre la cooptación y el poder autónomo". Ayudante de Cátedra en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Administración Pública, Universidad Alberto Hurtado. Coordinadora Ejecutiva del Observatorio Territorio y Conflicto.