



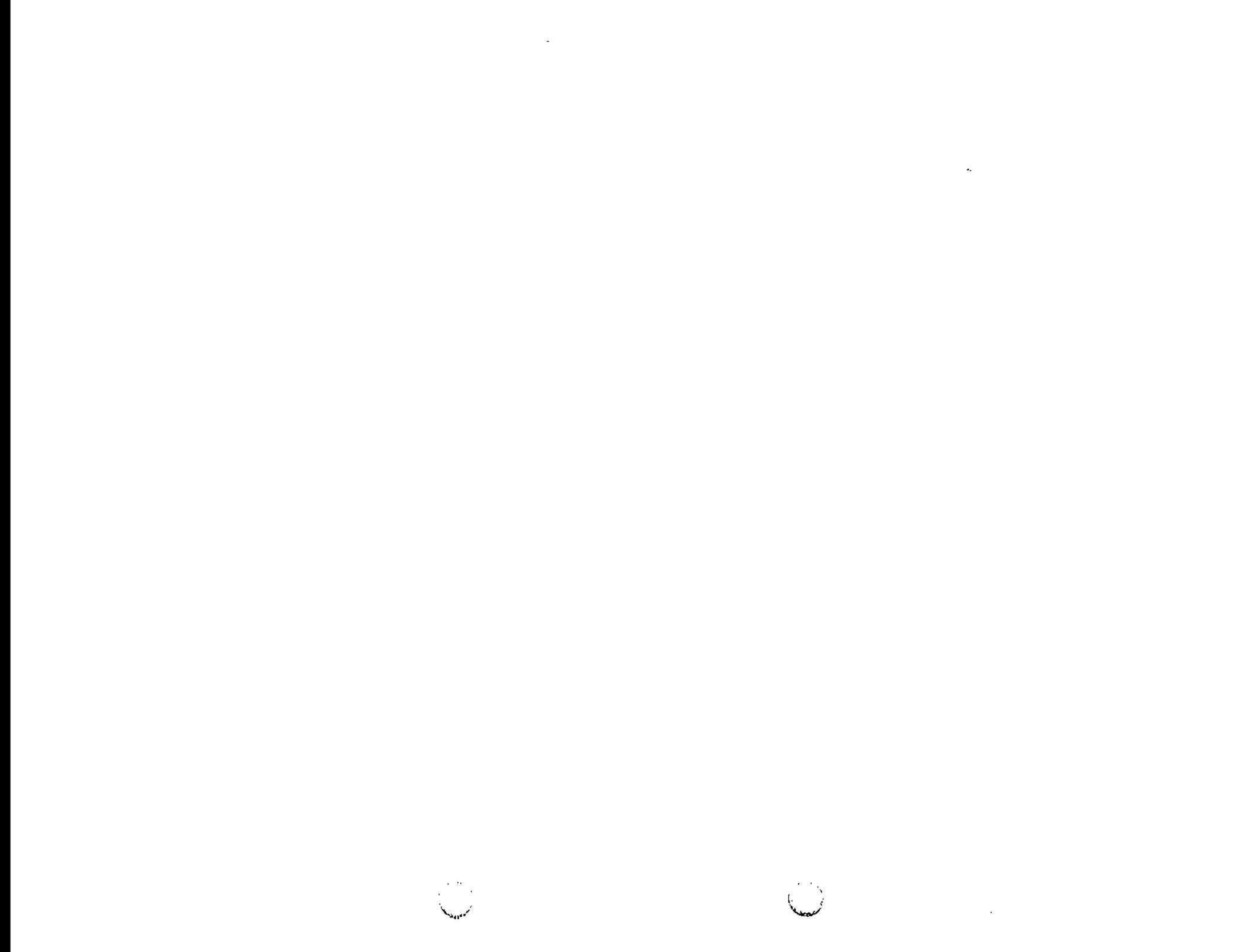
**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD
(VAC. 3ª EDAD)**

**SERVICIO NACIONAL DE TURISMO
(SERNATUR)**

MINISTERIO DE ECONOMÍA

JUNIO 2003



INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD

PANELISTAS:
MARIO GAYMER C. (COORDINADOR)
DANTE ARENAS C.
VÍCTOR LEIVA R.

JUNIO 2003



INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD
AÑO DE INICIO:	2001
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE ECONOMÍA
SERVICIO RESPONSABLE:	SERVICIO NACIONAL DEL TURISMO, SERNATUR

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

1.1. Fin:

Potenciar el quebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social.

1.2. Propósito:

Utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social.

1.3. Población Objetivo

De acuerdo a su fin, el programa tiene dos tipos de beneficiarios: los principales, consistentes en las empresas y operadores turísticos que enfrentan bajas estacionales de demanda, y los secundarios, hasta ahora, los adultos mayores como grupo de interés social que demanda el producto del programa. Indirectamente, beneficia también a empleados y proveedores de los operadores turísticos, al igual que algunos comerciantes y artesanos de cada uno de los destinos del programa.

1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios principales (empresas prestadoras de servicios turísticos) han sido los empresarios hoteleros y otros prestadores de servicios turísticos en las siguientes ciudades de destino: Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, Viña del Mar, Valparaíso y Valdivia; se planea agregar, en la ejecución del programa en 2003, las ciudades de Villarica y Pucón, Puerto Montt, Puerto Varas y la isla de Chiloé. Los directamente favorecidos han sido 35 empresarios hoteleros durante el año 2001 y 29 en el año 2002. A estos se debe agregar un total de 598 agencias de viajes que comercializaron el programa, la empresa de Buses Tur Bus y la Línea Aérea Lan Chile, además de un total de 5 operadores de tours en los diferentes destinos. También se pueden mencionar algunos prestadores de servicios complementarios que, no formando parte directa del programa, son beneficiados por este, tales como diversos medios de comunicación, operadores turísticos minoristas, transportistas, comercio, empresas de entretenimientos, empresas de servicio, además de entidades asociadas a los rubros de excursiones, farmacia, artesanías, souvenirs, alimentación, movilización, artículos electrónicos y vestuario y otros, en los destinos del programa.

Los beneficiarios secundarios han sido los adultos mayores, es decir personas de 60 años o más o que sean jubilados o pensionados, que tengan la nacionalidad chilena o sean residentes permanentes, y sus acompañantes (incluso si estos son menores de 60, monitores de un grupo de adultos mayores o auxiliares de beneficiarios que requieran compañía permanente). En 2001 fueron un total de 10.408 personas, y en el año 2002 se estima alcanzar los 20.369, considerando los paquetes vendidos hasta el 6 de mayo de 2003.

Por último, los beneficiarios indirectos han sido los proveedores y trabajadores de las empresas beneficiarias, no contándose con su cuantificación.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El programa de Vacaciones Tercera Edad, que ha sido definido para ejecutarse entre los años 2001 y 2006 (inclusive), comprende el traslado, la estadía en régimen de pensión completa (desayuno almuerzo y cena) en lugares de alojamiento como hoteles, hostales, apart-hoteles o cabañas categorías 3 a 4 estrellas o superior, durante 8 días y 7 noches u 11 días y 10 noches, el desarrollo de actividades recreativas y culturales al interior de los alojamientos, atención médica y paramédica diaria y seguros de viaje. Todo ello destinado a la población adulta mayor de nuestro país. El Estado de Chile subsidia el 40% del costo y el 60% restante es pagado por el propio usuario, pudiendo cancelarlo al contado, con tarjeta de crédito o mediante un crédito que a tal efecto otorga el INP a sus afiliados. El programa se ejecuta anualmente, según las bases de licitación, entre los meses de mayo y diciembre de cada año, es decir en la temporada baja de los destinos incluidos en el programa; a esto se han agregado algunos meses del año siguiente. Su ámbito de acciones nacional, y ha definido como destinos, en cada año, los que se indicó en el punto anterior.

1.5.1. Descripción y modalidad de producción del Componente 1.

El único componente del programa es un paquete turístico de baja temporada. Su producción se realiza a través de licitación pública a empresas mayoristas del sector turismo. La adjudicataria ejecuta el programa para lo cual contrata operadores turísticos locales, empresas de transportes y agencias de viajes. La ejecución es fiscalizada en terreno por SERNATUR.

1.6. Antecedentes Financieros

El programa ha visto aumentar sostenidamente su presupuesto, el que ha sido (en millones de pesos de 2003) de 1.052.830 para 2001 a 1.801.824 (con un aumento del 71%) y 2.192.870 para 2003 (21,7% de aumento). De esos montos presupuestados, en 2001 se gastó el 67,53% (710.933) y el 100,03% (1.802.364) en 2002 (considerando el gasto correspondiente al año de operación del programa, que incorpora los primeros meses del año siguiente). A ello se agrega, para dar el gasto total del programa, el aporte o copago de los beneficiarios, que fue en 2001 de 955.014 (38,22% de un gasto total de 2.665.947) y en 2002 de 1.704.140 (41,79% del total de 4.077.551; este gasto total representa un 44,73% de aumento respecto del año anterior).

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El programa tiene un adecuado diseño y su Matriz de Marco Lógico presenta una correcta lógica horizontal y vertical, a pesar de debilidades en cuanto a la calidad de la información disponible para el cálculo de algunos de sus indicadores. No se cuenta con una cuantificación ni caracterización detallada de la población objetivo correspondiente a los beneficiarios principales (empresas del sector turístico) y la cuantificación de la población objetivo de beneficiarios secundarios (adultos mayores interesados y en condiciones de realizar turismo) es solo una primera aproximación, pero estas restricciones no limitan significativamente la capacidad del programa para cumplir con su fin y propósito. Las modificaciones introducidas durante la operación ayudan al mejoramiento del programa.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional para el desarrollo del programa es simple y adecuada, permitiendo realizar las labores necesarias para su ejecución. Debido a la externalización de la ejecución del Programa, los mecanismos de coordinación son bastantes simples y directos, mostrando positivos desempeños con una fluida relación y comunicación de la Dirección del Programa con las otras unidades de SERNATUR, con la empresa ejecutora y con otras instituciones relacionadas. Las funciones y responsabilidades de las unidades involucradas se encuentran bien definidas y se cumplen en la práctica. No obstante, el aumento en el número de destinos y usuarios hace insuficiente al actual personal, especialmente de fiscalización en regiones, así como se observa una insuficiencia en el registro y manejo de información sobre la operación del programa y sobre sus usuarios.

La asignación de la ejecución del programa se realiza mediante licitación pública por periodos anuales. En las bases de la licitación se establecen, entre otros, la periodicidad de los pagos y las garantías financieras. En la ejecución del 2002, al finalizar el periodo se liquida a la empresa adjudicataria el valor total de la licitación (correspondiente al 40% del valor de los paquetes turísticos que es de cargo fiscal), sujeto al cumplimiento de al menos el 90% del número de usuarios establecidos; en caso de no cumplimiento de esta cifra se paga solo por los usuarios efectivamente viajados; en 2001 y nuevamente en 2003, el pago es por usuarios efectivamente viajados, especificándose en 2003 una multa en caso de incumplimiento de la meta, lo que a juicio del panel constituye la mejor alternativa.

Existe una fiscalización constante y completa de los turnos¹ y los servicios turísticos asociados, realizada por los encargados regionales, permitiendo detectar, denunciar y obtener la corrección inmediata de las deficiencias detectadas.

Se han realizado evaluaciones en los años 2002 y 2003, por medio de la consultora Ipsos Search Marketing (las referencias se encuentran en la bibliografía); en ellas se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos para medir aspectos como grado de satisfacción de los usuarios, caracterización de éstos, análisis FODA, etc. Sin embargo, la generación y manejo de la información interna resultante del proceso de seguimiento y fiscalización presenta deficiencias pues no se genera información periódica, oportuna y sistematizada que permita tener una visión de conjunto de la ejecución del programa.

2.3 Eficacia y Calidad

Existe alto cumplimiento en cuanto a la oportunidad de producción y entrega del único componente del programa, los turnos de paquetes turísticos; en 2001 se logró el 111% de la meta, y en 2002 se estima llegar al 159%. Sin embargo, por razones de demanda los turnos han tenido en promedio menos pasajeros de lo previsto, por lo que para alcanzar la meta de pasajeros establecida, ha sido necesario extender el plazo de ejecución anual – y el número de turnos – del programa a los meses de marzo a mayo del siguiente año, tanto en 2001 como en 2002. No obstante lo anterior, en el año 2001 se logró alcanzar solo un 68% de la meta (10.408 pasajeros, de una meta de 15.404); en tanto en 2002 se espera superar esta deficiencia, estimándose llegar a un total de 20.369 pasajeros con una cobertura del 102% respecto a la meta propuesta de 20.000.

¹ Viaje de un grupo de personas con una misma fecha de salida y de regreso a un mismo destino turístico.

El propósito del programa se cumple, alcanzando en el año 2001 la ocupación de 90.607 días-cama que corresponde a un 3,7% del total de días-cama disponibles para los meses de ejecución del programa en los tres destinos del mismo. En el año 2002, se estima llegar a un total de 155.621 días-cama, lo que representa una ocupación del 3,5% de la disponibilidad en los destinos, que en este año corresponden a cinco ciudades o agrupaciones de estas (la desagregación por destino de las ocupaciones anuales se encuentra en el cuadro número 5 del informe). Si bien las tasas de ocupación no permiten pensar que se superó la estacionalidad, el número de días-cama ocupados es bastante significativo, generando una actividad y un ingreso con el que no se contaría sin el programa. Sin embargo, no es posible asegurar que los beneficios, tanto para el sector turístico, como para los adultos mayores, se prolonguen una vez finalizado el financiamiento.

No se dispone de información que permita definir universos potenciales, ni metas anuales, de beneficiarios principales, por su gran diversidad tanto de rubros como de tamaños de empresas. En el punto 1.4 se dio cuenta de las empresas beneficiarias que se pudo identificar.

La población potencial de beneficiarios secundarios (adultos mayores) fue estimada por SERNATUR en 832.097 personas, de las cuales se ha alcanzado una cobertura de 1,3% en el año 2001 y de 2,4% con la proyección del año 2002 (3,7% entre ambos años), lo que indicaría la existencia de una amplia demanda potencial no atendida. No obstante, se considera que esta población puede estar sobreestimada, ya que no toma en cuenta que hay personas que por razones de salud o de ingresos no podría nunca participar en el programa. Con respecto a la población objetivo definida en las metas anuales, se alcanzó el 68% en 2001 y se estima alcanzar el 102% en 2002. La mayoría de los usuarios han sido mujeres (73%), la media de edad alcanza los 68 a 69 años, y la composición por grupo socioeconómico es la siguiente: 20% (en 2001) y 15,3% (en 2002) correspondiente al grupo ABC1, 44% y 58,4% respectivamente, a los grupos C2 y C3, y 36% (2001) y 26,3% (2002) a los grupos D y E. No se cuenta con información sobre los niveles de ingreso asociados a estos grupos socioeconómicos.

Los beneficiarios indirectos, compuestos por los trabajadores y proveedores de los beneficiarios directos, no han sido cuantificados en términos de beneficiarios potenciales ni tampoco de efectivos.

El Programa cuenta con una focalización de los destinos turísticos, los cuales son seleccionados en virtud de diferentes variables. Al respecto, el panel considera adecuado mantener una focalización por potencialidad turística y por impacto de la estacionalidad, pero mediante una metodología objetiva explícita. No existe, ni se considera necesario, un criterio de focalización para la designación de los establecimientos beneficiarios del programa (los que solo deben cumplir requisitos de calidad y oferta de servicios), mientras que para los usuarios o pasajeros del programa existe una clara focalización implícita en su definición (adultos mayores) sin otra diferenciación. Al respecto parece adecuado extender el programa a otros grupos de interés social, ya que los adultos mayores no son el único segmento que califica para ser beneficiario secundario del programa, y la extensión facilitaría el cumplimiento de las metas cuantitativas de éste, con el consecuente impacto en la estacionalidad del sector. Este cambio ya se está iniciando por SERNATUR.

Se realizaron evaluaciones (ya mencionadas en el punto 2.2) de la ejecución del programa para los años 2001 y 2002. Las encuestas, realizadas a beneficiarios secundarios efectivos del programa, arrojaron que en 2001 el 87% de los usuarios encuestados (el 86% en 2002) se declaró totalmente satisfecho con el programa. De los actores que implementan el programa en 2002, el 38% declara que este ha significado un buen o muy buen ingreso para su empresa, el 56,6% dice que ha generado un quiebre en la estacionalidad y el 89,9% recomendaría a otras empresas que participen en este.

² Estas cifras corresponden a pasajeros viajados sobre la población potencial, y presentan algunas contabilizaciones múltiples ya que un pasajero puede viajar a más de un destino, incluso dentro del mismo año.

2.4. Eficiencia / Economía (desempeño financiero)

El programa ha sido muy eficiente en la administración de los recursos asignados: el gasto en administración es sólo de un 4,5% (2001) y 2,4% (2002) del gasto total, y ha llegado a utilizar prácticamente el 100% del presupuesto asignado. Produce un producto cuyo costo se aprecia bajo respecto a productos comparables (implicando producción eficiente del componente), aunque la comparación es poco rigurosa debido a falta de información³. Obtiene un importante efecto multiplicador, que se aprecia en el valor estimado del gasto total de los usuarios, tal que el gasto extra realizado por estos en el destino supera al subsidio estatal (alcanzando a 1,24 veces éste en 2001, y 1,30 en 2002), con el consecuente impacto positivo sobre la actividad turística fuera de temporada. En su primer año logró gastar sólo el 67,53%, situación corregida en 2002.

No se contó con cuantificación para los indicadores de eficiencia: "costo promedio por supervisión" (que sería posible de calcular, pero para su interpretación correcta debe ser evaluado en conjunto con otras informaciones) y "costo promedio de alojamiento diario", no calculable por requerir información comercial reservada del operador mayorista.

2.5. Principales Conclusiones

El programa corresponde a una iniciativa nueva en el ámbito público por lo que se encuentra en un proceso de ajuste y mejoramiento. Su diseño se considera adecuado para el problema que se pretende solucionar, el que queda definido en su Fin, el que deriva en la existencia de dos poblaciones objetivo (empresas turísticas y adultos mayores de 60 años u otros grupos de interés social).

A pesar de limitaciones en la calidad de la información, se aprecia que el producto del programa tiene un costo bajo. Tiene además un importante efecto multiplicador, que se aprecia en que el gasto extra realizado por los usuarios en el destino supera ampliamente al subsidio estatal, con el consecuente impacto positivo sobre la actividad turística fuera de temporada.

El programa tiene una estructura organizacional simple, con escaso personal, de bajo costo y que ha podido cumplir adecuadamente con sus requerimientos de control operativo al producto provisto por el operador mayorista, pero se corre el fuerte riesgo que éste quede sobrepasado por la cantidad de tareas que implican el crecimiento que ha tenido y los probables crecimientos futuros, incluso en la actualidad ya se evidencian fallas en la capacidad de recuperar información sobre el programa.

El seguimiento y evaluación del programa incluye la evaluación en terreno de todos y cada uno de los turnos, con la consecuente corrección inmediata de las deficiencias, lo que asegura un mínimo de calidad en la entrega de los servicios turísticos.

El programa no tiene sistema de seguimiento con diseño y manejo de bases de datos en las cuales apoyar el análisis y planificación de sus actividades. Anualmente se realiza una evaluación ex post que permite apreciar un alto grado de satisfacción del programa por parte de los usuarios, así como los principales problemas y cualidades encontrados en la ejecución, pero no evalúa en profundidad el impacto económico, la satisfacción y los requerimientos desde el punto de vista de los empresarios turísticos, que son sus beneficiarios principales.

El aumento de la ocupación de días-cama en temporada baja logrado por el programa, aunque reducido, aporta efectivamente a aumentar la demanda y por lo tanto consigue el fin de potenciar el quiebre de la estacionalidad del sector.

³ No se contó con productos comparables, por lo que en una primera estimación estos fueron definidos arbitrariamente a partir de tarifas consideradas razonables para servicios de características gruesamente similares en duración, calidad y desplazamiento geográfico.

La meta cuantitativa de usuarios (pasajeros) no fue cumplida en 2001, y se espera se cumplirá con creces en 2002. Para la buena operación del programa, y facilitar el cumplimiento de sus metas, ha sido necesario extender su desarrollo a los primeros meses del año siguiente, lo que sería aconsejable establecer como duración normal más que como medida de excepción. Para minimizar la posibilidad de que la meta no fuera lograda, ésta se debería estimar en base a un estudio de demanda. También parece adecuado extender el programa a otros "grupos de interés social", lo que se está ya iniciando.

De acuerdo a los resultados obtenidos, y las condiciones actuales de operación, se estima que el programa continuará logrando sus objetivos en el plazo establecido para su desarrollo (2001-2006). La continuidad del programa en ese período, y posiblemente más allá, se justifica plenamente, pues cumple con los objetivos para los que fue implementado, los que serán válidos aun por al menos varios años: en efecto, la existencia y operación del programa debería crear, lentamente, un cambio en los hábitos tradicionales (tanto de estacionalidad en los turistas como de escasa rebaja de precios en temporada baja por parte de los operadores) para romper esa estacionalidad, siendo posible que en un plazo bastante largo el programa logre un buen cumplimiento permanente de su fin, tal que llegue a ser innecesario como resultado de su propio éxito.

2.6. Principales Recomendaciones Priorizadas

Definir la población potencial y objetivo de los diferentes empresarios turísticos beneficiarios del programa, cualitativamente, como cuantitativamente para cada destino, sus requisitos mínimos, y características deseables según los objetivos del programa.

Aumentar el personal a nivel central del programa, con el fin de enfrentar adecuadamente su crecimiento, así como de aumentar y mejorar en las labores de estudios, planificación, seguimiento y control.

Diseñar e implementar un sistema de información para seguimiento y evaluación de la ejecución del programa, con el uso de indicadores, que permita contar con información constantemente, sin necesidad de esperar que las evaluaciones externas permitan conocer las características del programa. Este sistema debe, entre otros, considerar los informes de fiscalización de terreno de los encargados regionales, así como las deficiencias identificadas en los libros de reclamos disponibles a nivel central y en regiones, y debe permitir la superación de falencias observadas en la recuperación de información sobre la marcha del programa.

Definir formalmente, en la Matriz de Marco Lógico, la actividad de evaluación anual del programa. Dentro de esa actividad, evaluar el impacto del programa sobre sus beneficiarios principales: empresas hoteleras, de transportes, de atenciones de salud, etc., por cada uno de los destinos, y estudiar la sustentabilidad de los beneficios en los adultos mayores (calidad de vida, beneficios psicosociales, salud, etc.) a mediano y largo plazo.

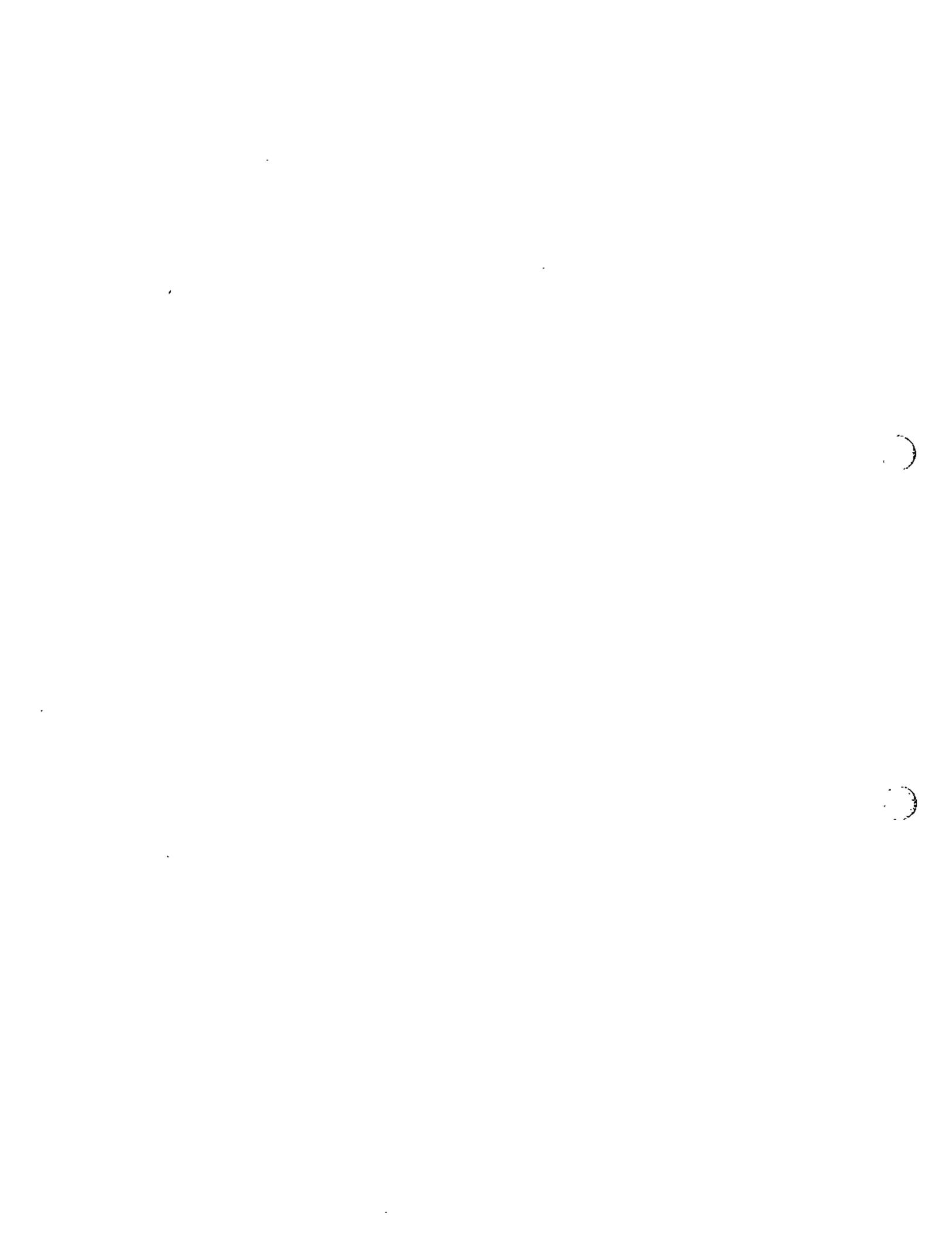
Buscar deliberadamente, como objetivo declarado e implementando medidas adecuadas en el proceso de producción, la generación de una mentalidad, en los operadores turísticos, proclive a la conquista de usuarios mediante la rebaja de tarifas en temporada baja, así como, en la población en general, de un mayor aprovechamiento de estas rebajas, y estudiar periódicamente los cambios culturales generados por el programa en esa dirección, con vistas a orientarlo hacia la generación de cambios permanentes en las conductas de los agentes, que vayan haciendo, a largo plazo, autosostenibles los beneficios de mitigación de la estacionalidad en el turismo nacional.

Abrir el programa a otros segmentos de la población, buscando mejorar su eficacia, considerando incluso grupos que no sean de interés social (en este caso, reconsiderando el subsidio).

Modificar el periodo definido de ejecución anual del programa, incluyendo en su ejecución los meses de marzo, abril y mayo, y cambiando la base de cálculo de los pagos parciales al operador (lo que podría permitir la disminución de las garantías solicitadas en la licitación).

Profundizar la coordinación con otras instituciones relacionadas al turismo, tales como INDAP (Turismo Rural) y CONAF (a cargo de los Parques Nacionales) para el aprovechamiento mutuo de las actividades (por ejemplo, para complementar la oferta turística del programa), así como con otras instituciones como Cajas de Compensación, entidades financieras y otros que puedan aportar al logro del fin del programa.

Al final del periodo considerado en el diseño del programa, realizar una evaluación de su impacto desde el punto de vista de los beneficios alcanzados, el impacto en el mercado, el cambio en las costumbres, etc., y a la luz de los resultados evaluar la posibilidad de extenderlo más allá de esa fecha.



I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción General del programa

El programa de Vacaciones Tercera Edad comprende el traslado, la estadía en régimen de pensión completa (desayuno almuerzo y cena), en lugares de alojamiento como hoteles, hostales, apart hoteles o cabañas categorías 3 a 4 estrellas o superior, durante 8 días y 7 noches u 11 días y 10 noches, el desarrollo de actividades recreativas y culturales al interior de los alojamientos, atención médica y paramédica diaria y seguros de viaje. Todo ello destinado a la población adulta mayor de nuestro país. El Estado de Chile subsidia el 40% del viaje y el 60% restante es cancelado por el propio usuario. El programa se ejecuta anualmente, según las bases de licitación, entre los meses de mayo y diciembre de cada año, es decir cubriendo la mayor parte de la temporada baja de los destinos turísticos incluidos en el programa.

Las instituciones involucradas directamente en la ejecución del programa son: SERNATUR, un operador mayorista, operadores turísticos locales, agencias de viajes, hoteles, empresas de transporte aéreo y terrestre.

El ámbito de acción territorial del programa desde el punto de vista de los usuarios, es nacional. Sin embargo desde el punto de vista de los destinos turísticos involucrados, su ámbito territorial se restringía en sus dos primeros años de ejecución a las ciudades de La Serena - Coquimbo, Viña del Mar - Valparaíso y Valdivia, las que actúan como centro de recepción y de distribución hacia otras ciudades o localidades posibles de visitar en excursiones por el día. Para el año 2002 y 2003 se ha aumentado los destinos integrándose a ellos las ciudades de Arica e Iquique. Según informaciones recientes (marzo 2003) entregadas por SERNATUR, en el año 2003 se incorporarán como destinos las ciudades de: Puerto Montt – Puerto Varas, Villarrica - Pucón, y la Isla de Chiloé

El período de ejecución del programa se extiende entre los años 2001 y 2006, ambos incluidos.

2. Justificación del programa

Desde hace al menos una década el turismo mundial experimenta un rápido crecimiento tanto en el número de personas que lo practican como en lo relacionado con el gasto que éstas realizan durante sus desplazamientos turísticos.

Durante el año 2000 el turismo mundial experimentó un crecimiento superior al proyectado de acuerdo a estudios de la Organización Mundial del Turismo. Chile no se mantuvo al margen de esta tendencia, lo que se expresa en que en ese año la llegada de turistas extranjeros al país, marcó su mayor cifra histórica, 1.742.061 visitantes extranjeros (Anuario de Turismo 2000, INE-SERNATUR), la que hasta hoy no ha sido superada.

Sin embargo el turismo es una actividad por una parte extremadamente sensible a los cambios sociales, económicos y ambientales, y por otra con una marcada estacionalidad en su demanda. Por ejemplo, en el caso chileno, su fuerte dependencia del turismo argentino (49,4 % de su demanda internacional, según el Anuario de Turismo 2001, INE- SERNATUR), ha tenido como consecuencia una sensible baja en las cifras globales del turismo receptivo. A lo anterior se debe sumar que el atentado de 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York produjo una fuerte caída del turismo internacional, de la que aún se dejan sentir sus efectos, aunque de manera decreciente.

Es así como según cifras de SERNATUR, durante el año 2001, la demanda turística internacional de Chile experimentó un descenso de un 1,1% (Anuario de Turismo 2001, INE- SERNATUR), la que es atribuible a las causas ya descritas.

Por otra parte la estacionalidad del turismo chileno es muy marcada, ya que la temporada alta se reduce en la mayor parte de sus destinos turísticos, a los meses de Enero y Febrero, a lo que se suman algunos fines de semana largos y la temporada alta invernal ligada a la práctica del esquí. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que la mayor parte de los chilenos toman sus vacaciones en dichos meses.

Las últimas cifras oficiales de que se dispone indican que en el año 2001 la tasa de ocupabilidad de habitaciones a nivel nacional fue de un 32,5 % (30,8% en el año 2000) concentrándose en los meses de enero y febrero donde las tasas de ocupación fueron de 40,5 % y 42,9 % respectivamente (en el año 2000 éstas habían sido de 38,6% y un 42,4%).

Esas tasas de ocupación del año 2001, aunque no superan el 50% son significativamente mas altas que las que se registraron en los meses de invierno de ese mismo año, las que fueron de 25,7 % en junio y de 30,5 % en julio (Anuario de turismo año 2001, SERNATUR-INE).

Tanto para luchar contra las bajas de demanda debido a crisis económicas o conflictos internacionales, como contra la estacionalidad, una alternativa válida para enfrentar sus consecuencias negativas, en especial la de la baja ocupación de la planta turística (hoteles y restaurantes principalmente), es el aumento del turismo interno, que es aquel que realizan los habitantes permanentes de un país, dentro del territorio del mismo.

Uno de los grupos de nuestra sociedad que puede ayudar a disminuir la estacionalidad del turismo son los adultos mayores, ello debido a que son el grupo de personas que potencialmente tienen mayor disponibilidad de tiempo durante todo el año, en particular en el período de temporada baja del turismo nacional.

Adicionalmente, el incremento del tiempo libre del adulto mayor por una parte hace necesaria la creación de programas que satisfagan sus necesidades y, por otra, permite considerar a una parte de ellos (los que tienen capacidad de pago) como grupo objetivo de programas turísticos de temporada baja, ya que como se indicó, cuentan con el tiempo necesario para desarrollarlo en el período donde la planta turística chilena está subutilizada.

De lo anterior y teniendo en cuenta el diseño del programa en su Matriz de Marco lógico, específicamente de acuerdo a su Fin y Propósito, la población potencial es constituida, por una parte, por todas las empresas turísticas que se ven afectadas por la estacionalidad de la demanda (que consideraremos potenciales beneficiarios principales del programa), y por otra, por el total de adultos mayores del país (que consideraremos potenciales beneficiarios secundarios del programa).

En la práctica son beneficiarios principales del programa, empresarios de las ciudades de destino, que cuenten con establecimientos hoteleros de tres estrellas o superior, los que deberán disponer, según se establece en las bases técnicas del llamado a propuesta para 2002, de los siguientes servicios mínimos: Habitaciones dobles con instalación de baño completo o ducha; baño con agua caliente; calefacción adecuada al clima; comedor con capacidad suficiente para poder realizar los servicios en uno dos turnos; sala de televisión; un teléfono disponible para los beneficiarios del programa; salones sociales suficientes para la realización de las actividades culturales y recreativas, y enfermería o sala adecuada para ser habilitada a tal fin.

También son beneficiarios principales las agencias de viajes que comercializan los paquetes turísticos, las empresas de buses que transportan a los usuarios hacia los destinos a los que se accede por vía terrestre, y las líneas aéreas que hacen lo mismo hacia los destinos en los que se contempla transporte aéreo.

En cuanto al número de beneficiarios secundarios del programa, los adultos mayores, según datos entregados por SERNATUR basados en el censo 2002, su número es de 1.658.066 personas. Sin embargo, se estima que la población objetivo del programa solo alcanza a 832.097 personas. Esta estimación, basada en informaciones obtenidas por medio una encuesta realizada por la empresa Ipsos Search Marketing, fue hecha mediante una extrapolación de los resultados de una pregunta sobre disposición a viajar de personas de la tercera edad residentes en el hogar encuestado.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Según lo expuesto en la matriz de evaluación del programa, sus objetivos a nivel de fin y propósito son los siguientes:

FIN: Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social.

PROPÓSITO: Utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social.

Los objetivos así planteados son bastante acordes con los expresados en los términos de referencia del llamado a propuesta: "El programa tiene como objetivo general incrementar el desarrollo de la actividad turística nacional a través de la vinculación e involucramiento de los distintos actores del rubro, promoviendo el acceso de los adultos mayores a los beneficios que proporciona el turismo".

Como objetivos específicos pueden identificarse los siguientes:

- Promover el quiebre de la estacionalidad.
- Colaborar en la reactivación económica del país
- Contribuir a la modernización de la infraestructura turística del país.
- Desarrollar un programa que beneficia a los adultos mayores.
- Promover la integración social de los adultos mayores
- Fortalecer el desarrollo económico de la mediana y pequeña empresa

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El programa se enmarca de manera general en la Política de Fomento a la Pequeña Empresa, del Ministerio de Economía, esto según indicación hecha al panel por el citado ministerio; sin embargo, las empresas turísticas que intervienen en el programa no son solamente pequeñas, sino que también las hay medianas.

De manera más específica, el programa se enmarca en el objetivo estratégico N° 3 del Servicio Nacional de Turismo, que señala: "Incentivar la práctica del turismo interno, propiciando el uso sostenible de espacios públicos y privados a través del desarrollo de tipos de turismo y turismo dirigidos a segmentos especiales".

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

El único componente que produce el programa son paquetes turísticos de temporada baja hacia destinos turísticos que sean ciudades reconocidas como destinos turísticos, que cuenten con el equipamiento básico para el desarrollo del programa (hoteles, hostales o apart-hoteles de las categorías 3 a 4 estrellas), que tengan a lo menos 3 circuitos turísticos y en que los lugares de alojamiento están a una distancia máxima de 50 kilómetros de un centro asistencial de urgencia; deben también estar ubicados en zonas a las cuales existe acceso a través de diferentes medios de locomoción y haber sido definidas como destinos deseables por los beneficiarios secundarios, en una encuesta que se les aplica).

Es así como se optó, en el primer año, por 3 destinos con esas características, los que además fueron seleccionados según un criterio de localización geográfica: uno en el norte, La Serena – Coquimbo; uno en el centro, Viña del Mar, que se pensaba sería especialmente atractivo para personas de regiones distintas a la Región Metropolitana, y uno en el sur, Valdivia. En la versión 2002 se incluyeron como destinos, además de los ya existentes, las ciudades de Arica e Iquique, y para la ejecución del programa en 2003 se agregarán a todos los anteriores, los destinos: Villarrica – Pucón, Puerto Montt y Puerto Varas, y la Isla de Chiloé. La justificación de la ampliación en el número de destinos se presenta en el punto 11, reformulaciones del programa.

Todos los paquetes turísticos del programa incluyen los siguientes servicios: viaje ida y vuelta por vía aérea o terrestre (según el destino), hotel con pensión completa (8 días y 7 noches u 11 días y 10 noches, según el destino), asistencia de guía, animaciones y actividades diarias, servicio de asistencia médica, y seguro de viaje.

Los paquetes turísticos que tienen como destinos las ciudades de Arica, Iquique y Valdivia, en la versión 2002 del programa tienen un valor a pagar por el beneficiario de \$129.600, contemplando transporte aéreo ida y vuelta a Santiago y una permanencia de 8 días y 7 noches en el destino elegido. Sin embargo para el caso de Valdivia, en la extensión del programa a los meses de marzo, abril y mayo 2003 se volvió a ofrecer, además de la aérea ya mencionada, la opción de viajar por bus, a un precio de \$ 90.000 y con una duración de 11 días y 10 noches.

Por su parte los destinos La Serena – Coquimbo y Viña del Mar – Valparaíso, tienen un precio de \$ 90.000 con viaje en bus (ida y vuelta) desde Santiago y una permanencia de 11 días y 10 noches.

Para personas que deseen tomar el paquete de Viña del Mar – Valparaíso pero partiendo desde la ciudad de Temuco o la de Concepción, existe la alternativa de hacerlo en transporte combinado, es decir vía aérea hasta Santiago (Ida y vuelta), para seguir en bus hacia Viña del Mar – Valparaíso. El precio del paquete es de \$ 129.600 y su duración de 8 días y 7 noches. Adicionalmente, en el mes de junio de 2002 se comenzó a ofrecer un paquete a Viña del Mar – Valparaíso por un valor a pagar de \$ 65.000, con una duración de 7 días y 6 noches.

En cuanto a las metas, el programa no las plantea de manera explícita, sin embargo podríamos considerar como tales el número de beneficiarios (usuarios) que se establece en los términos de referencia de la propuesta, los que para la del programa de 2001 eran 15.404, mientras que en el del año 2002 la cifra es de 20.000 beneficiarios

Si aceptamos como metas tales cifras, en el siguiente cuadro se puede observar que, considerando no sólo la duración original del programa para cada año sino su extensión a los primeros meses del año siguiente, para el año 2001 ellas no fueron alcanzadas ya que solamente se vendieron 10.408 paquetes, lo que representa el 67,57% de la meta comprometida con el Ministerio de Hacienda. Para el año 2002, según la información disponible hasta el momento, se puede prever que la meta resulte alcanzada e incluso levemente superada, ya que al 6 de mayo de 2003 el número de paquetes vendidos es de 20.369, cifra que es un 1,85% superior a la meta planteada

Cuadro N° 1
Grado de cumplimiento(en %) de Metas Años 2001-2002

Año	Meta	Beneficiarios (usuarios)	Grado de cumplimiento
2001	15.404	10.408	67,57%
2002	20.000	20.369 (*)	101,85%

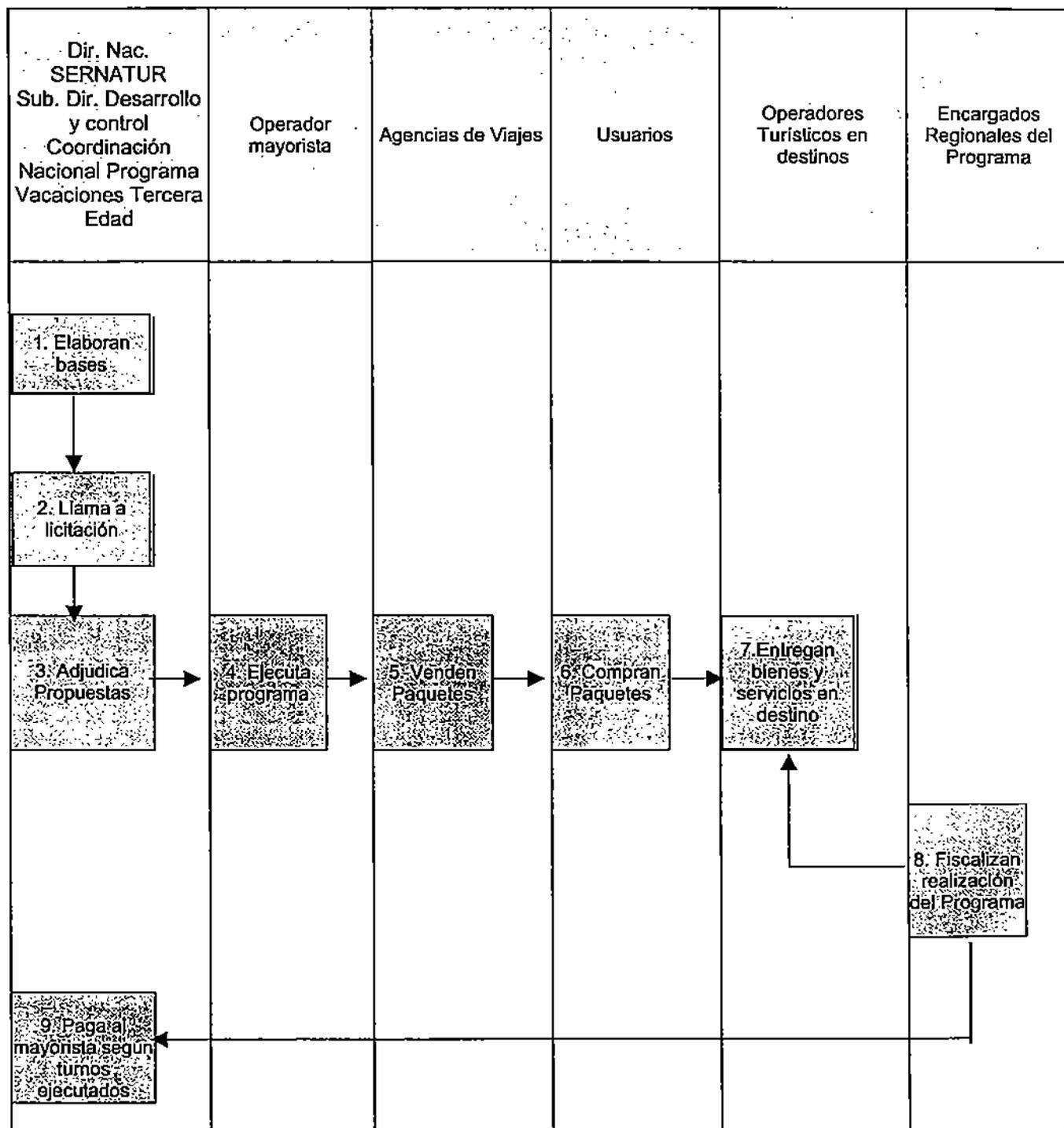
**: Proyección suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.*

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR y términos de referencia de las propuestas 2001 y 2002 Programa Vacaciones Tercera Edad.

6. Proceso de producción de los componentes

El programa cuenta con sólo un componente, consistente en la oferta de paquetes turísticos de temporada baja. Los paquetes incluyen viajes y estadía para adultos mayores y sus acompañantes a diferentes destinos del país, cofinanciados en un 40% por un subsidio estatal. En la producción del componente participan de manera directa los siguientes actores: SERNATUR, por medio de la Coordinación Nacional del programa (dependiente de la Subdirección de Desarrollo), un operador mayorista, agencias de viajes, operadores turísticos minoristas y empresarios hoteleros en las ciudades de destino, empresas de transporte aéreo y terrestre. Todas ellas se presentan en el siguiente flujograma.

Flujograma de producción de componente Programa vacaciones tercera edad



La producción del componente se hace a través de una licitación pública en la que participan empresas mayoristas ligadas al rubro turístico. Para ello el primer paso es la elaboración de las bases administrativas y técnicas de la propuesta, tarea que le corresponde a la Coordinación Nacional del Programa Vacaciones Tercera Edad, dependiente de la Subdirección de Desarrollo de SERNATUR. En esta tarea la Coordinación Nacional es apoyada por la Dirección Jurídica.

Una vez elaboradas las bases, son revisadas por todo el equipo Directivo del Servicio, incluyendo la Dirección Nacional, y se remiten a la Contraloría General de la República. Luego de ser revisadas y aprobadas por la Contraloría se materializa el llamado a propuesta pública, la que posteriormente se adjudica a una de las empresas participantes. En sus versiones 2001 y 2002 se presentó una sola empresa a la propuesta, la que finalmente se la adjudicó, habiendo cumplido con las exigencias expresadas en las bases administrativas y técnicas.

Posteriormente se firma el contrato entre SERNATUR y la empresa adjudicataria, en el que se especifican las acciones a realizar por dicha empresa y los costos de éstas, especificándose los montos globales y parciales a cancelar por SERNATUR, sobre la base de un cronograma de pagos propuesto por el proponente, el que está directamente relacionado con la entrega de los servicios. Una vez formalizado esto, se ingresa este contrato a la Contraloría General de la República para su toma de razón y posteriormente se inicia la ejecución del programa, la que realiza entre los meses de junio y diciembre (temporada baja turística) del año correspondiente

En el mes de mayo o junio (según señalen las bases) se empieza a ejecutar el programa según lo ofrecido por la empresa mayorista que se adjudicó la propuesta, para lo que ésta ya debe haber hecho los convenios con los operadores turísticos que prestarán directamente los servicios a los usuarios en los distintos destinos incluidos en el programa y con las empresas de transporte aéreo y terrestre. Del mismo modo se inicia la comercialización de los paquetes por medio de las agencias de viajes con las que previamente ha llegado acuerdo para ese fin.

La empresa mayorista ha establecido convenios con instituciones como el Banco del Estado, para el otorgamiento de créditos a los beneficiarios para el pago de su aporte (equivalente al 60 % del valor total del paquete); así como con el Instituto de Normalización Previsional, que permite a sus beneficiarios cancelar el valor del programa por medio de descuentos mensuales por planilla. En el cuadro N° 9 se puede observar los montos correspondientes tanto al aporte estatal como al aporte de terceros, es decir los usuarios.

Durante toda la ejecución del programa, SERNATUR mantiene una supervisión permanente, mediante una fiscalización en terreno realizada por los encargados regionales del programa, quienes se encuentran de manera permanente en cada una de las ciudades de destino y verifican que la calidad de lo entregado corresponda a lo especificado en la oferta de la empresa adjudicataria de la licitación. Muy particularmente se deben encargar de fiscalizar la llegada de los usuarios según el listado respectivo. También deben resolver los problemas que se presenten con cada uno de los turnos en relación con la calidad y oportunidad de los servicios entregados.

Para la entrega de los distintos bienes y servicios ofrecidos en el paquete turístico, la empresa debe tener en permanencia un representante en cada uno de los destinos; esa persona se encarga de recibir a los usuarios, ubicarlos en sus respectivos hoteles y de que reciban todo lo que les corresponde. Debe además tomar contacto con los operadores turísticos minoristas que han sido contratados por la empresa mayorista a la que representa y que prestan los servicios turísticos anexos a los de hotelería y alimentación entregados por el programa, como tours, paseos y actividades de interés turístico; si bien estos servicios se encuentran asociados a la cadena de producción del programa, no están incluidos en el paquete, siendo su uso voluntario por parte del viajero y por lo tanto, significan un costo adicional que debe ser pagado directamente por el usuario en el destino.

La transferencia de recursos se realiza a nivel global con la empresa, no existiendo pagos diferenciados por la ejecución del programa por regiones. En 2001 la forma de pago fue por pasajero viajado, en tanto en 2002 fue turno⁴ a turno ejecutado, conforme a la programación indicada por el adjudicatario en la propuesta económica. Para estos pagos no se consideró en 2002 el número de beneficiarios cubiertos, siendo el principal requisito para su pago, el informe emitido por la unidad responsable en regiones, sobre la base de las fiscalizaciones en terreno realizadas a cada turno, los listados de viajeros timbrados por cada hotel y cada uno de los boletos de viajes timbrados por los respectivos hoteles.

Con posterioridad a la finalización del último turno y en forma posterior a la presentación de la última liquidación parcial, se realiza la liquidación final, la cual sí contempla el cumplimiento en el número efectivo de usuarios del programa: si el número de usuarios no alcanza al 90% de los usuarios propuestos por la adjudicataria corresponde, en este año de ejecución del programa, descontar el monto del subsidio correspondiente a los pasajeros no logrados, de los comprometidos.

El aporte de los beneficiarios secundarios del programa, correspondiente a los "aportes de terceros", se hace efectivo antes de la realización del viaje, en el momento de comprar el paquete en las agencias de viajes que lo comercializan. Este aporte es cancelado directamente al operador mayorista vía el Banco del Estado si es en efectivo, vía tarjeta de crédito en la agencia de viajes o a través del INP con el sistema de descuento por planilla

7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo⁵

Los principales beneficiarios objetivo del programa son los empresarios turísticos (hoteleros, buses, agencias de viajes, etc.) de los destinos turísticos seleccionados. Sin embargo SERNATUR solo dimensiona cuantitativamente la población de beneficiarios secundarios, que son los adultos mayores.

En ese entendido, la meta del programa, en cuanto a los beneficiarios secundarios (adultos mayores) siempre ha estado en relación con el monto del aporte fiscal directo para la ejecución del programa. Así para el año 2001 los beneficiarios (usuarios) previstos eran 15.404, para un presupuesto asignado de \$ 1.052.830; sin embargo esta meta no fue alcanzada ya que el número de viajeros efectivos fue de solamente 10.408 personas, lo que representa solamente el 67,6% de la meta propuesta. Para el año 2002, el número de beneficiarios considerado como meta era de 20.000, los que con la extensión del programa a los meses de marzo, abril y mayo de 2003, probablemente ya fueron levemente sobrepasados, llegándose a 20.369 pasajes (paquetes) vendidos, con los recursos asignados para este año (\$ 1.801.824). Finalmente para el programa 2003, los beneficiarios (usuarios) previstos son 25.000, lo que se deberá alcanzar con un aporte de \$ 2.192.870 que hará el Estado chileno.

⁴ Viaje de un grupo de personas con una misma fecha de salida y regreso a un mismo destino turístico.

⁵ Si la población objetivo es igual a la población potencial, entonces no es necesario repetir la caracterización de la población objetivo ya que ésta se encuentra en el punto 2 anterior.

Según se indica en el folleto de promoción del programa 2002, los beneficiarios del programa deben reunir los siguientes requisitos:

- Ciudadanos(as) chilenos(as) de 60 años o más, que no padezcan enfermedades infecto - contagiosas y que puedan valerse por sí mismos.
- También podrán ser usuarios todos aquellos que se encuentren jubilados aunque no tengan la edad mínima de 60 años y cumplan los requisitos antes señalados.
- Se admite un acompañante aunque no alcance la edad de 60 años, siempre y cuando certifique su calidad de cónyuge o conviviente o monitor de un grupo de adultos mayores o un(a) auxiliar para el caso de un beneficiario que requiera compañía permanente y que no padezca enfermedades infecto - contagiosas.
- Todos los usuarios del programa, deberán presentar en la agencia de viajes la Cédula Nacional de Identificación y completar una declaración jurada simple.

Aunque no aparece como requisito, creemos interesante acotar que los beneficiarios deben tener capacidad de pago del 60% del valor total del paquete.

En el programa 2003, se aceptará personas con algún grado de discapacidad física o mental, aunque no se ha especificado exactamente de qué tipo.

Según los estudios muestrales realizados en 2002 y 2003 por Ipsos - Search Marketing para SERNATUR, en los que se evalúa la ejecución de los programas de Vacaciones Tercera Edad ejecutados en los años 2001 y 2002 respectivamente, las principales características de los beneficiarios (Usuarios) efectivos en ambos años eran las siguientes:

Cuadro N° 2
Distribución de los beneficiarios efectivos

Por Grupo de Edad		
	2001	2002
Menos de 60 años:	6,3 %	9,1 %
60 – 65 años:	21,3 %	29,0 %
66 – 70 años:	28,7 %	24,3 %
71 – 75 años:	26,0 %	20,8 %
76 – 80 años:	12,3 %	12,0 %
81 - 90 años (año 2002)		4,6 %
81 – 85 años:	4,7 %	
86 – 90 años:	3,0 %	
90 años o más:	3,0 %	
PROMEDIO	69 años	68 Años
Por Sexo		
Mujeres	73 %	73 %
Hombres	27 %	27 %

Por Grupo Socio-económico		
D-E		26,3 %
Bajo	36 %	
C3		42,7 %
Medio	44 %	
C2		15,7 %
Alto	20 %	
ABC1		15,3 %
Por Región de Origen		
Metropolitana	74,0 %	Sin información
Octava	8,0 %	Sin información
Quinta	6,7 %	Sin información
Séptima	5,6 %	Sin información
Novena	2,7 %	Sin información
Sexta	1,3 %	Sin información
Cuarta	0,3 %	Sin información
Décima	0,3 %	Sin información
Total	100,0 %	Sin información
Por Destino Elegido		
La Serena – Coquimbo	62 %	25,6 %
Valdivia	29 %	24,6 %
Viña del Mar – Valparaíso	9 %	13,1 %

Fuente: Ipsos Search Marketing: Estudio de Evaluación del Programa "Vacaciones Tercera Edad Período 2001" (2002) y Presentación: "Informe N°3. Estudio Evaluación Programa Vacaciones Tercera Edad" (2003).

En el estudio correspondiente a la ejecución del programa 2002, como se puede observar en el cuadro anterior, hubo cambios en las agrupaciones de algunos datos y otros no se encuentran en la presentación de la consultora, por lo que las comparaciones no siempre son posibles.

8. Período de ejecución del programa

El período de ejecución del programa es entre los años 2001 y 2006 ambos incluidos.

9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

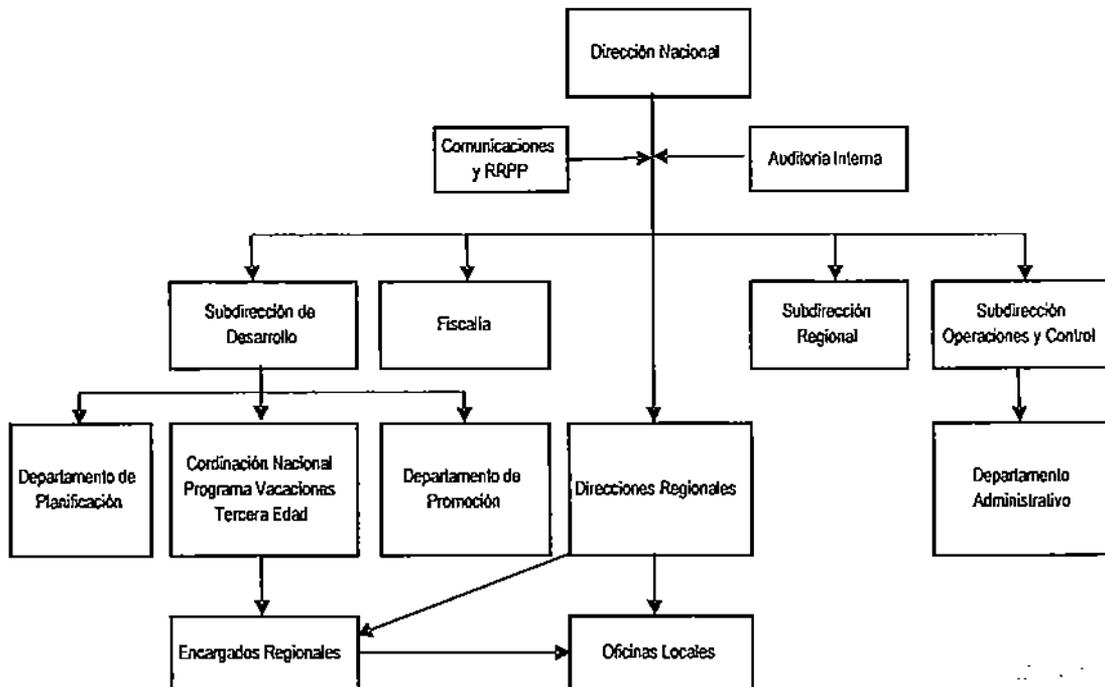
La unidad responsable de la ejecución del programa es la Subdirección de Operaciones de SERNATUR, la cual cuenta con una Coordinación Nacional del Programa que es la que realiza la operatoria apoyada en un equipo nacional de encargados del programa, los que físicamente se encuentran en oficinas de SERNATUR de las ciudades que son destinos turísticos incluidos en el programa, los que para el año 2002 eran: Arica, Iquique, La Serena, Viña del Mar y Valdivia; adicionalmente existe un encargado en Concepción, no por ser destino sino ciudad de origen de casi el 9% de los usuarios. Para el año 2003 existirán también encargados regionales en los nuevos destinos que incluirá el programa.

La Subdirección de Desarrollo es la contraparte técnica de la empresa ejecutora del programa: Para cumplir esta función se creó la citada Coordinación Nacional, la que está compuesta por un director y un equipo de tres profesionales que realizan sus labores en la sede central de SERNATUR. Entre sus funciones le corresponde, por una parte, la elaboración de las bases de la licitación en conjunto con el área jurídica y el área administrativa de SERNATUR, y por otra, realizar el seguimiento y apoyo a todo el proceso de licitación de la propuesta.

Los encargados regionales del programa también son profesionales dedicados exclusivamente a la ejecución del programa y tienen como función velar por el cumplimiento de éste, coordinando el trabajo con la empresa mayorista y las agencias de viaje, fiscalizando tanto la llegada de los pasajeros como la ejecución y calidad de los servicios turísticos entregados (alojamiento, alimentación, animaciones, excursiones, etc.), corrigiendo las deficiencias y elaborando los informes de evaluación correspondiente.

La Coordinación Nacional del programa depende directamente de la Subdirección de Desarrollo. Su ubicación en el organigrama de SERNATUR, así como la de sus encargados regionales, es la que se presenta a continuación.

ORGANIGRAMA DE SERNATUR



Los mecanismos de coordinación al interior de la institución para la ejecución del programa se caracterizan por una relación directa entre la Coordinación Nacional del Programa con la Dirección Nacional de SERNATUR, la cual se concreta en la práctica en acciones de colaboración y participación en diversos asuntos relativos a la ejecución del programa, como por ejemplo el diseño y ejecución de la campaña de difusión del programa.

En cuanto a la relación de la Coordinación Nacional con otros departamentos de SERNATUR, se puede mencionar que estos, en sus diversas especialidades y funciones, apoyan a la Coordinación Nacional del programa en los temas requeridos, tales como elaboración de bases de licitación y contratos, ejecución del presupuesto, etc.

La coordinación entre la oficina central del programa y las regiones se realiza desde la Coordinación Nacional directamente hacia encargados regionales del programa, manteniendo informados a los Directores regionales o los jefes de las oficinas provinciales de SERNATUR. Estos últimos son los superiores directos de los encargados regionales desde el punto de vista administrativo, pero funcionalmente estos encargados dependen de la Coordinación Nacional.

A continuación se presenta un cuadro resumen, enviado por SERNATUR, en el que se describen las funciones que cumplen las diferentes unidades involucradas en el programa.

Coordinación Nacional: Estas funciones corresponden esencialmente a las que realiza la encargada nacional del programa, con el apoyo del equipo metropolitano que se describe en el siguiente párrafo de este cuadro.
<ol style="list-style-type: none">1. Elaboración de las bases especiales de licitación pública para la contratación del servicio de desarrollo e implementación del Programa "Vacaciones Tercera Edad Período 2003".2. Supervisar y colaborar en el proceso de licitación pública tanto para el desarrollo del programa, como de posibles evaluaciones (seguir el proceso)3. Supervisar y evaluar la ejecución del Programa al ente que se adjudique la licitación4. Analizar técnicamente las propuestas de modificación presentadas por ente adjudicatario (o sea luego del proceso de adjudicación y evaluación de la comisión especializada).5. Revisar los informes Programático emitidos por el ente adjudicatario.6. Elaborar bases de licitación para evaluaciones del programa, si se requieren.7. Supervisar y evaluar la ejecución de la o las evaluaciones que pudieren ser contratadas.8. Coordinar y ejecutar la difusión del Programa ante los distintos entes relacionados con el Adulto Mayor, a saber: Municipalidades, Organizaciones de Adultos Mayores Juntas de Vecinos, Organizaciones Sociales, Asociaciones de Jubilados y Montepiados.9. Coordinar la supervisión del cumplimiento de las indicaciones técnicas para la ejecución del programa.10. Revisar las rendiciones que emite el adjudicatario y verificar si la documentación correspondiente que se acompaña cumplen con lo señalado en las bases.11. Fiscalización de hoteles.12. Coordinar la fiscalización y/o fiscalizar los medios de transporte, la alimentación, el desarrollo de actividades recreativas, la atención médica y paramédica brindada en los lugares de destino.13. Coordinación con otras entidades públicas.14. Elaboración de documentos, minutas y presentaciones del programa.15. Preparar presentaciones presupuestarias anuales

Funciones equipo Metropolitano: Corresponde a las personas que en la oficina de SERNATUR en Santiago apoyan a la Coordinación Nacional del programa.

1. Supervisar la entrega de material de difusión del Programa (por parte del operador).
2. Fiscalizar el proceso de despacho y recepción de beneficiarios de cada turno (salidas y llegadas de pasajeros).
3. Coordinar y ejecutar la difusión del Programa ante los distintos entes relacionados con el Adulto Mayor, a saber: Municipalidades, Organizaciones de Adultos Mayores Juntas de Vecinos, Organizaciones Sociales, Asociaciones de Jubilados y Montepiados.
4. Elaboración de catastros de puntos de venta o canales de comercialización del Programa y fiscalizarlos.
5. Supervisión del cumplimiento de las indicaciones técnicas para el proceso de expedición y venta de boletos para cada turno de beneficiarios del Programa.
6. Atención telefónica de los interesados en el programa.
7. Atención de público y recepción de reclamos, sugerencias y observaciones
8. Revisar las rendiciones que emite el adjudicatario y verificar si la documentación correspondiente que se acompaña cumple con lo señalado en las Bases de licitación.
9. Fiscalización de agencias
10. Fiscalización de medios de transporte
11. Coordinación con otras entidades públicas.
12. Colaboración en la confección de contratos y convenios con el operador y otras entidades adjudicatarias (abogado)

Este equipo está constituido por 4 personas:

1 Abogado: ve contratos y convenios, colabora en revisión de turnos, realiza seguimiento de llamadas telefónicas, coordina el sistema de solución de reclamaciones.

1 Técnico: atención telefónica, visita a organizaciones de adultos mayores o relacionadas con el tema (municipios, intendencias, gobernaciones, fundaciones), recepciona reclamos, fiscaliza agencias de viajes

1 técnico: atención telefónica, visita a municipios, recepciona reclamos, fiscaliza agencias de viajes y fiscaliza llegada y salida de pasajeros

1 Técnico: Realiza minutas, lleva correspondencia, elabora pautas de fiscalización y colabora en coordinación con regiones.

Funciones de los Encargados Regionales: Son los representantes de SERNATUR en las ciudades de destino y se localizan en las oficinas regionales o provinciales respectivas.

1. Supervisar la entrega de material de difusión del Programa.
2. Fiscalizar proceso de despacho y recepción de beneficiarios de cada turno
3. Coordinar y ejecutar la difusión del Programa ante los distintos entes relacionados con el Adulto Mayor, a saber: Municipalidades, Organizaciones de Adultos Mayores Juntas de Vecinos, Organizaciones Sociales, Asociaciones de Jubilados y Montepiados.
4. Elaboración de catastros de puntos de venta o canales de comercialización del Programa.
5. Supervisión del cumplimiento de las indicaciones técnicas para el proceso de expedición y venta de boletos para cada turno de beneficiarios del Programa.
6. Evaluación de cierre y resultado de la ocupación de cada turno.
7. Atención de público y recepción de reclamos, sugerencias y observaciones
8. Fiscalización de hoteles
9. Fiscalización de medios de transporte
10. Fiscalización de alimentación
11. Fiscalización del desarrollo de actividades recreativas
12. Fiscalización de la atención médica y paramédica brindada en los lugares de destino
13. Fiscalización de circuitos turísticos
14. Coordinación con los representantes del adjudicatario en los lugares de destino.
15. Coordinación con otras entidades públicas.

Existen a la fecha 6 encargados regionales, con las formaciones profesionales que se indica:

Arica: Profesor de educación física

Iquique: Egresado de leyes

La Serena: Periodista

Viña del Mar: Ingeniera en turismo

Valdivia: Ingeniera en Turismo

Concepción: Periodista

En los cuadros precedentes se presentan las principales funciones cumplidas por el conjunto de las personas que trabajan en la coordinación del programa, desde el proceso de elaboración de las bases de licitación hasta su ejecución. Como se puede observar, una parte importante de las funciones se concentran en las oficinas de la Dirección Nacional, localizadas en Santiago. En la práctica, con el apoyo de algunos departamentos de SERNATUR, es la encargada nacional la que maneja la mayor parte de los aspectos más relevantes de la licitación y ejecución del programa, la que para cumplir sus funciones y otras complementarias (descritas en el cuadro anterior) se apoya en un "equipo metropolitano" compuesto por 4 personas, las que principalmente realizan funciones de fiscalización, promoción y recepción de reclamos. Esto significa que existe una fuerte concentración de las funciones más críticas, de gestión del programa especialmente, en una sola persona, la coordinadora nacional, gestión que a medida que éste va creciendo en montos, usuarios y destinos se hace más exigente en términos de tiempo, volúmenes de información y decisiones a tomar. En el nivel regional los encargados del programa de cada uno de los destinos apoyan el trabajo del equipo de Santiago por medio de la fiscalización de los servicios incluidos en el programa, informando del desarrollo de cada uno de los turnos que llegan a su ciudad y resolviendo problemas que se presenten en el momento o entregando los antecedentes para que la Coordinación Nacional los resuelva de manera definitiva con la empresa operadora.

La coordinación de SERNATUR con la empresa adjudicataria se realiza a dos niveles; el primero corresponde a la relación directa entre el encargado regional del programa de SERNATUR con el representante en la región de la empresa ejecutora, relación que se centra principalmente en la identificación y corrección de las deficiencias detectadas por medio de la fiscalización de los turnos por parte del personal de SERNATUR, y el segundo a los casos más críticos de diferencias entre la empresa y el Servicio, así como los trámites de aprobación de pagos, firma de contratos, modificaciones del programa, etc., en que la coordinación entre SERNATUR y la empresa se realiza directamente entre la dirección nacional del programa y el representante legal de la empresa.

Para la entrega de los servicios del programa, no existe coordinación con otras instituciones por parte de SERNATUR, pues es la empresa operadora la que se coordina con las demás empresas minoristas que prestan estos servicios. No obstante lo anterior, cada empresa participante en el programa (hoteles) debe identificar un interlocutor responsable frente a SERNATUR, que permita facilitar la fiscalización de los turnos por parte del Servicio.

10. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 3
Presupuesto Total del Programa 1999-2003 (miles de \$ año 2003)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	4.151.768	1.052.830	25,36%
2002	5.847.516	1.801.824	30,81%
2003	5.552.608	2.192.870	39,49%

Fuente: Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de costos

11. Reformulaciones del Programa

El programa no ha tenido reformulaciones propiamente tales, sino que algunas modificaciones, las que tienen relación con los siguientes aspectos:

Número de destinos:

En el primer año de funcionamiento (2001) los destinos eran solo tres: La Serena – Coquimbo, Viña del Mar – Valparaíso, y Valdivia. En la versión 2002 del programa se agregaron dos nuevos destinos, Arica e Iquique; esto sobre la base de la encuesta que forma parte de la evaluación realizada por Ipsos Search Marketing en que, sobre una muestra de 300 personas, el 21% indicaba que le gustaría visitar Iquique y el 29% se inclinaba por Arica. Sobre la base de la encuesta correspondiente a la evaluación del año 2002, se han integrado como nuevos destinos para el año 2003, las ciudades de Villarrica, Pucón, Puerto Montt, Puerto Varas, y la Isla de Chiloé, los que también fueron señalados entre sus preferencias por los adultos mayores en la citada encuesta. Cabe mencionar que este no fue el único criterio para incluirlos sino que también se tomó en cuenta si cumplían con los otros requisitos que SERNATUR toma en cuenta para seleccionarlos, los que se describen en el punto 5 del presente informe.

La razón del cambio es la de integrar otros destinos que también necesitan romper la estacionalidad de su actividad turística, lo que a la vez permite a los beneficiarios - usuarios tener una mayor posibilidad de elección. Por la vía de la ampliación de la oferta de destinos se puede aumentar el gasto turístico debido a que los adultos mayores pueden realizar todos los viajes que deseen a los destinos que les apetezca.

Valor del paquete turístico:

En el primer año de funcionamiento (2001) el valor del paquete era el mismo (\$ 86.679) para cualquiera de los destinos turísticos elegidos. En el año 2002 se modificaron los valores según los destinos, siendo una de las razones del cambio el hecho de que con ello se favorecían los destinos más lejanos en desmedro de Viña del Mar – Valparaíso, ya que a mismo precio se podía visitar destinos que son más difíciles de alcanzar que Viña del Mar, en especial para los habitantes de la Región Metropolitana, que es el principal centro emisor de turistas a nivel nacional.

Además la introducción del avión como medio de transporte a algunos destinos obligó a diferenciar tarifas; así, los destinos Arica, Iquique y Valdivia, tenían un valor idéntico de \$ 129.600 para el usuario (60 % del valor total). Todos ellos consideran una estadía de 8 días y 7 noches. Este valor también corresponde al paquete turístico Viña del Mar – Valparaíso para los usuarios que lo toman partiendo desde la ciudad de Temuco o la de Concepción, debido a que en este caso el desplazamiento se hace por vía aérea hasta Santiago y desde allí en bus hasta el destino en cuestión.

Los paquetes a La Serena – Coquimbo y Viña del Mar – Valparaíso tienen en el programa 2002 un valor de \$ 90.000, teniendo ambos la misma duración de 11 días y 10 noches y utilizando como medio de transporte el bus El paquete a Viña del Mar de 8 días y 7 noches tiene un precio de \$ 65.000.

Medio de transporte utilizado:

El primer año (2001) el único medio de transporte utilizado hacia y desde cualquiera de los destinos propuestos hasta ese momento (La Serena – Coquimbo; Viña del Mar – Valparaíso; y Valdivia) era el bus. A partir de 2002, acompañado de la diferenciación de precios según destinos se utilizó como único medio de transporte a Valdivia, el aéreo, debido a que era un largo desplazamiento que se hacía en buses “clásicos” (no salón cama), lo que puede ser agotador para personas de la tercera edad; sin embargo en la extensión de la ejecución del programa 2002 a los meses de marzo, abril y mayo de 2003, se repuso como alternativa la modalidad de viaje en bus, con el precio correspondiente a los paquetes terrestres.

En el año 2003 se considera dar la alternativa de viajar o en bus o en avión tanto a Valdivia como a La Serena, con un precio diferenciado según el medio de transporte utilizado.

Características de los beneficiarios:

Para el programa 2003 se considera la posibilidad de que, además de los adultos mayores, participen en los programas personas con algún grado de discapacidad física o mental (no se ha especificado) aunque no cumplan con el requisito de ser mayores de 60 años.

12. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Existe un sistema de monitoreo del programa, dado por la fiscalización en terreno realizada a todos y cada uno de los turnos de viajes realizados por el programa. Para esto el encargado de SERNATUR en cada destino tiene contacto permanente con los usuarios desde el día de su llegada hasta el de su partida. Esto con el fin de fiscalizar por una parte la llegada efectiva del número de personas indicado para el turno y, por otra, para comprobar la adecuada entrega de los servicios incluidos en el programa:

- Hospedaje
- Alimentación
- Llegadas y salidas
- Actividades recreativas
- Atención de Salud

Los encargados regionales del programa hacen un informe cualitativo y cuantitativo por cada turno, que posteriormente es enviado a la Coordinación Nacional del Programa. De encontrar problemas en la entrega de los bienes y servicios incluidos en el paquete, el mismo encargado se contacta con el representante de operador en forma inmediata, con el fin de solucionar el problema de la manera más rápida posible, siempre y cuando éste no haya podido ser resuelto directamente con el proveedor minorista (hotel u otro) por el encargado en el destino. De esta manera, se trabaja de una forma pro-activa que permite mejoras en los servicios, pues los aspectos deficitarios son corregidos en el transcurso de los días inmediatamente siguientes al momento de constatar las deficiencias.

Por otra parte, existe un libro de reclamos y recomendaciones en cada uno de los hoteles de los destinos turísticos, que entrega la posibilidad de expresar sus inquietudes a todos los usuarios. Estos libros están foliados y son de propiedad de SERNATUR. El encargado regional verifica diariamente si existen reclamos y si los hubiera, los incluye en su informe a la coordinación nacional. También existe un libro de reclamos en la oficina central de SERNATUR en que se recogen opiniones de todos los programas de esta institución.

La empresa turística ejecutora crea y mantiene, con fines operativos y administrativos, información de los pasajeros que incluye:

- Nombre
- Rut
- Destino
- Teléfono
- Identificación del Turno (destino fecha, etc.)

Estos datos están disponibles para ser solicitados por SERNATUR, sin embargo, no se encuentran sistematizados ni manejados como bases de datos. Tampoco existe ningún tipo de indicadores de gestión, ni información descriptiva de los beneficiarios, como caracterización socioeconómica, edad, relación de parentesco, etc.

La única información que mantiene SERNATUR es un registro de turnos en donde se puede apreciar información de fechas de los turnos, origen, destino, N° de pasajeros y hotel de destino. No obstante esta información no se encuentra en formato de base de datos dinámica, dado que según lo indicado por el programa, no existen ni los recursos materiales, ni humanos para ello.

En el año 2002 se realizó una evaluación ex – post del programa, que permitió conocer sus resultados en el primer año de ejecución (2001), mientras que en 2003 se realizó el de evaluación del programa ejecutado en el 2002. En ambos caso el estudio fue ejecutado por la Empresa Consultora Ipsos Search Marketing S.A., cuya contratación se realizó mediante licitación pública y permitió la comparación de ambos años.

13. Otros programas relacionados

El Instituto de Normalización Previsional (INP), desarrolló un programa similar al programa en estudio, principalmente por la coincidencia en la población objetivo y del tema turístico. Este programa se concreta en viajes a la laguna San Rafael y Argentina. Sin embargo, los objetivos de este programa son diferentes, ya que incluye viajes al extranjero, lo que va en contra del programa de SERNATUR que pretende potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional.

No existe ninguna coordinación ni interacción entre ambas instituciones en la ejecución de ambos programas. Sin embargo los pensionados INP tiene acceso a un sistema de descuento por planilla si intereses para cancelar el valor del programa Vacaciones Tercera Edad.

II. TEMAS DE EVALUACIÓN

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El problema central que se busca solucionar, de la estacionalidad que afecta al sector turístico, está claramente identificado en forma cualitativa, aunque no se cuente con una cuantificación de su importancia e impacto tanto en el empleo como en sectores proveedores de la industria turística. Similarmente, el problema secundario, de la necesidad de esparcimiento de los adultos mayores, se puede considerar identificado en forma cualitativa.

La población potencial y objetivo han sido definidas en términos de los beneficiarios secundarios (en sentido de no ser los principales) del programa: los adultos mayores, y se cuenta con una cuantificación de la población potencial de éstos, a partir de cifras censales. Esta cuantificación fue realizada utilizando supuestos discutibles (para obviar la falta de información sobre aspectos tales como la capacidad económica y el estado de salud), pero constituye una base útil de información. En cambio, no han definido explícitamente, ni cuantificado, la población potencial ni la población objetivo referidas a los beneficiarios principales del programa, que de acuerdo a su fin establecido en la Matriz de Marco Lógico son los oferentes de servicios turísticos durante la temporada de baja demanda de estos. Se puede adicionalmente definir una población indirectamente beneficiaria, compuesta por los trabajadores y los proveedores de insumos al sector, la que no se encuentra cuantificada en el programa.

Llama la atención el alto porcentaje de pasajeros femeninos que registra el programa (73%, tanto en 2001 como en 2002, según la evaluación realizada por Ipsos Search Marketing), lo que podría explicarse en parte por su mayor representación en el tramo de edad correspondiente (la edad media encontrada en el mismo estudio fue de 69 años; según el Censo 2002, el 55,86% de la población de 60 o más años, y el 60,77% de la población de 75 o más, es de sexo femenino), y adicionalmente por el posible mejor estado de salud y menor compromiso laboral de los adultos mayores de sexo femenino. No hay razones para pensar en la existencia de formas de discriminación por sexo entre los usuarios, ni en la necesidad de adoptar medidas especiales para atender a este alto porcentaje de pasajeras femeninas, cuyas necesidades pueden asumirse como bastante similares a las de los pasajeros adultos mayores en general. Por otro lado tampoco hay razones para pensar en la existencia de discriminación hacia oferentes de servicios turísticos (beneficiarios directos del programa) de algún sexo en particular. Por lo anterior no corresponde, a juicio del panel, la incorporación de un enfoque de género.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El panel considera válida la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico, ya que:

- Las actividades enunciadas llevan lógicamente al cumplimiento del logro del componente único del programa. Al respecto cabe mencionar sin embargo la omisión, entre las actividades presentadas en la Matriz, de las relativas al llamado y adjudicación de la propuesta al operador mayorista, actividades que sin embargo se realizan en forma anual.
- El logro del componente "Paquetes turísticos de temporada baja a que han accedido los beneficiarios" lleva necesariamente al logro del propósito, ya que el acceso al paquete turístico implica la utilización de servicios turísticos.
- Por último, el logro del propósito: "utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social" necesariamente implica el logro del fin, consistente en "potenciar el quiebre de la estacionalidad turística a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social". Solamente la especificación del carácter homogéneo de los grupos de usuarios no es lógicamente necesaria para el logro del fin, pero a juicio del panel es conveniente para el éxito del programa, ayudando a la satisfacción de los usuarios al evitarse los problemas de convivencia que podrían surgir de constituirse grupos con características que los hicieran incompatibles entre sí (y a través de ello, a prestigiar el programa con el consecuente impacto en su demanda).

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

A nivel de propósito, los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico dan cuenta efectivamente de su logro, y son efectivamente medibles.

Cabe destacar sin embargo, respecto del indicador nº 1 (porcentaje de ocupación de camas por destino), que la información disponible sobre la disponibilidad de noches-cama es juzgada de baja calidad por los integrantes del programa – juicio compartido por el panel – debido a deficiencias en la generación de la información (tales como falta de incentivos para proporcionar información fiel y exacta, y la existencia de oferentes esporádicos no registrados, como son pensiones informales, sobre todo las que operan sólo en temporada alta) y que la información sobre el valor de paquetes similares (requerida para el cálculo del indicador nº 3: Relación entre el valor del paquete turístico ofrecido por el programa y el valor promedio de paquetes similares de libre oferta en temporada baja) es de difícil obtención, además de las inevitables diferencias entre servicios ofrecidos.

Adicionalmente, los indicadores que incluyen información sobre gasto efectuado por los usuarios (números 5: Variación porcentual del gasto promedio efectuado por los beneficiarios y 6: Relación entre el gasto total desembolsado por los beneficiarios con respecto al gasto realizado por el programa) presentan alguna dificultad de interpretación, ya que, si bien en general el gasto debe interpretarse como reactivador en un sector que se encuentre deprimido por razones estacionales, es también posible considerar que en ciertas condiciones un mayor gasto podría no implicar un mayor logro (en lo que respecta a los operadores turísticos, parte del gasto de los pasajeros puede no beneficiarlos, ya que ese gasto podría también resultar canalizado hacia otros sectores no contemplados en el programa, y en cuanto a los usuarios, pasajeros del programa, éstos podrían no beneficiarse con algunos de sus gastos, en el hipotético caso de corresponder a gastos impulsivos que, ex post, no fueran apreciados positivamente por ellos).

Los supuestos enunciados son efectivamente necesarios para el logro de los objetivos, aunque un cambio cultural en oferentes y demandantes, que hiciera a unos rebajar suficientemente sus tarifas y a otros interesarse en viajar aún sin la existencia del subsidio, podrían en un largo plazo comenzar a disminuir la necesidad del presupuesto del programa, lo que podría llegar a suceder en parte como consecuencia favorable del mismo.

A nivel del componente, los indicadores planteados son indicadores adecuados de su logro, y son efectivamente mensurables.

1.1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

El programa no ha sufrido reformulaciones en sus dos años de vida, aunque se han introducido modificaciones en su operación, la principal consistente en la inclusión, en el segundo año, de dos destinos adicionales, Arica e Iquique, ciudades a las que se accede por vía aérea. Debido al mayor costo de pasaje, esto genera cambios en los indicadores de eficiencia y de economía, por los que estos no son estrictamente comparables entre ambos años.

El panel considera acertadas estas modificaciones, ya que amplían tanto la base territorial que recibe los beneficios del mayor turismo en la temporada baja (ayudando a una distribución más equitativa entre los beneficiarios principales), como las posibilidades de elección de los usuarios o beneficiarios secundarios (lo que aumenta su bienestar).

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

En general, el panel considera al diseño del programa adecuado para el problema que se pretende solucionar. En este diseño se consideran las dos poblaciones objetivo (empresas turísticas y adultos mayores como grupo de interés social) del programa. Debe reconocerse sin embargo la limitación que significa la incompleta definición de la primera de estas poblaciones (la que está definida sólo implícitamente, en la operación del programa, pero no se cuenta con un intento de cuantificación), y la cuantificación, metodológicamente cuestionable pero aceptable como una primera aproximación, de la segunda.

Es además posible perfeccionar en lo formal este diseño, reconociendo la actividad –existente– de llamado a, y adjudicación de, la licitación anual para la operación del programa. Adicionalmente, se obtendría una más cabal imagen de la eficacia del programa si se definiera un indicador adicional sobre el número de usuarios efectivos, lo que requeriría de una adecuada cuantificación de las poblaciones potenciales y objetivos, tanto en cuanto a los usuarios directos (operadores turísticos) como a los indirectos (sus proveedores y empleados) y los secundarios (pasajeros).

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La estructura organizacional para el desarrollo del programa se considera adecuada, pues como su ejecución es externalizada a una empresa privada, no es necesario contar con una estructura de personal compleja a nivel nacional, utilizándose la estructura y recursos de la empresa privada para la producción del servicio. De esta manera, se considera suficiente que exista sólo una Coordinación Nacional con presencia a nivel central y encargados regionales del programa, los cuales cuentan con funciones claras que permiten realizar actividades técnicas y administrativas, necesarias para la ejecución del programa.

De esta manera a nivel central se realizan las actividades administrativas y legales del programa, tales como la planificación, licitación y adjudicación de la operación del programa al operador mayorista, el control de los pagos, y el monitoreo y centralización de la fiscalización, seguimiento y control.

La principal acción de los funcionarios en regiones corresponde a las fiscalizaciones en terreno y el reporte de éstas al nivel central, lo que permite la corrección de las deficiencias y un monitoreo que favorece la calidad en la ejecución del programa. La presencia de los encargados en las oficinas regionales de SERNATUR y su reporte a la Dirección del Programa es eficiente, pues permite ocupar una infraestructura y administración existente del Servicio, sin necesidad de crear un aparato institucional regional especial para el programa.

La adecuada y simple estructura organizacional existente para la ejecución del programa, con un profesional dedicado por cada dirección regional de destino (Iquique, La Serena y Viña del Mar), más uno por cada oficina local (Arica y Valdivia) y una persona en Concepción, que en total suman 6 encargados regionales, más tres personas a nivel central y la Directora Nacional del programa, hasta ahora ha sido suficiente para la ejecución del programa. Sin embargo, de aumentar los destinos y los usuarios es posible que sea necesario aumentar el personal, especialmente de fiscalización en regiones, pues mientras mayor el número de viajes es necesario estar más días en los hoteles.

Por otra parte, el creciente tamaño del programa, no acompañado de un suficiente aumento en el personal del mismo (particularmente a nivel central) ha recargado al personal existente, obligando a la Coordinación Nacional, incluida la directora, a realizar diversas acciones administrativas muchas veces rutinarias, como revisar las actas de los turnos, privándola de tiempo para realizar otras actividades como estudios, planificación, seguimiento, creación y mantención de bases de datos, y la recopilación y sistematización de los diversos mecanismos de fiscalización, y ha resultado también en errores al recuperar información sobre el programa (varios de ellos evidenciados durante el proceso de evaluación), que pueden entorpecer la gestión.

La estructura matricial del funcionamiento del programa con una doble dependencia (administrativa y funcional) de los encargados regionales respecto a la Dirección Nacional del programa y a la Dirección Regional de SERNATUR, podría llegar a generar descoordinaciones que afecten el logro de los objetivos.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Debido al bajo número de unidades y profesionales de SERNATUR involucradas en la gestión del programa, debido a la externalización de la ejecución de éste, los mecanismos de coordinación son bastantes simples y directos, mostrando positivos desempeños, con una fluida relación y comunicación entre la Coordinación Nacional y el representante de la empresa ejecutora, así como los encargados regionales con los representantes territoriales de la empresa mayorista, lo cual descentraliza la gestión del programa y permite que las acciones de monitoreo y corrección de los servicios sean inmediatas.

Por otra parte, la existencia de los encargados regionales y su contacto con los representantes de las empresas de servicios turísticos como hoteles y empresas de transporte, facilita enormemente la fiscalización en terreno de la entrega de los servicios.

Al interior de SERNATUR, las funciones y responsabilidades de cada una de las unidades involucradas se encuentran bien definidas, siendo las unidades más importantes la Subdirección de Desarrollo, de la cual depende la Coordinación Nacional del Programa, apoyada en el equipo regional de encargados. Según lo percibido por el Panel, las funciones y responsabilidades definidas se cumplen en la práctica, permitiendo una buena ejecución del programa.

La coordinación entre la Dirección Nacional del Programa Vacaciones Tercera Edad y los demás departamentos de apoyo de SERNATUR, como Fiscalía y Operaciones, sigue las directrices administrativas y conductos definidos en la institución, no presentando problemas que influyan en el funcionamiento del programa.

La doble dependencia respecto a la dirección nacional del programa y a la dirección regional de SERNATUR, no ha presentado problemas en cuanto a su coordinación, presumiblemente por lo reducido del equipo humano y porque estos encargados regionales son de dedicación exclusiva al programa.

Por último, se debe mencionar que existe una coordinación del Programa con las instituciones: INP y Banco del Estado, coordinación que se concretó en un convenio de apoyo para el descuento por planilla y la entrega de crédito respectivamente, acciones que son administradas por la empresa adjudicataria de la prestación del servicio.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

El programa mencionado del Instituto de Normalización Previsional (INP), el cual coincide en la población objetivo y el tema turístico, se vislumbra como un programa complementario al de Vacaciones Tercera Edad, pues aunque el programa incluye destinos en Argentina, lo cual se contrapone al objetivo de fortalecer los destinos turísticos nacionales, los viajes a la Laguna San Rafael promueven el desarrollo en temporada baja y alta, de un destino turístico no incorporado dentro del programa de SERNATUR. De esta manera algún grado de complementariedad se puede encontrar, aunque se debe mencionar que son programas con objetivos muy distintos. El programa no se coordina con el del INP.

De esta manera el Programa Vacaciones Tercera Edad es el único programa público que busca disminuir la estacionalidad turística, favoreciendo a un grupo de interés social.

Cabe destacar la relación del Programa con el Servicio Nacional del Adulto Mayor, programa nuevo perteneciente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, con el cual existe una interacción, concretada en la participación en reuniones periódicas en torno al tema del programa, y en la participación en eventos del programa como el lanzamiento y el cierre. Existe además la intención que a futuro el Servicio participe en la evaluación de las propuestas del operador⁶.

Por otra parte, también hay coordinación, aunque indirectamente vía la empresa ejecutora del programa, con operadores turísticos privados y prestadores de servicios de transporte, hotelería, entretención, etc.

Por último se debe mencionar que se ha tenido relación con Hogar de Cristo, Fundación Las Rosas, así como con encargados de los programas municipales del adulto mayor, Comité Regional Metropolitano del Adulto Mayor y con INDAP.

2.1.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Como se describió en el capítulo primero, no existen criterios de asignación de recursos entre componentes (hay sólo uno), ni al interior del componente (alojamiento, comida, transporte, etc.), regiones u otros elementos, siendo el monto total asignado para el programa definido de acuerdo a los recursos disponibles en el Presupuesto Público, con el cual se determina la meta de turnos mínimos por destino y la cobertura en el número de beneficiario totales, a la cual se debe ajustar la empresa ejecutora; es ésta la que asigna los recursos entre los distintos prestadores de los servicios incluidos en cada paquete.

La transferencia de recursos a la empresa ejecutora se formaliza por medio de un Contrato, lo cual hace al mecanismo transparente, pues éste contrato incluye las bases de licitación y la propuesta técnica del adjudicatario, quedando establecidas con precisión las funciones y responsabilidades del ejecutor y de la contraparte.

Los términos de Referencia de la Licitación, y por lo tanto, la propuesta técnica de la empresa adjudicataria, establecen claramente las características y requerimientos mínimos, en cuanto a especificaciones técnicas de calidad, magnitud, frecuencia, etc., que deben poseer todos y cada uno de los servicios turísticos que forman parte del producto, como el transporte terrestre, aéreo, las comidas, la atención en salud, las condiciones de alojamientos, la entretención, etc. De esta manera, es posible fiscalizar y exigir a la empresa ejecutora que se cumplan estas condiciones previamente a la cancelación de los estados de pago.

SERNATUR en una metodología participativa, en la cual participan diversos estamentos de la institución, incluida su Dirección Nacional, define el número de pasajeros que pretende como meta y el número de turnos necesarios para lograrlos, para lo cual se consideran elementos como los recursos disponibles, los precios del mercado, la demanda nacional y los objetivos estratégicos de la institución.

⁶ En el año 2003 se realizó la invitación a participar en la evaluación, pero esto no fue posible legalmente, por la inexistencia de personal contratado en el Servicio, ya que se había constituido en forma reciente.

Los términos de referencia y el contrato indican claramente los mínimos de beneficiarios y turnos que deben ser cubiertos por el programa. En la ejecución del programa en el año 2001 la modalidad de pago fue por pasajero efectivamente viajado, sin penalidad en caso de no alcanzarse la meta. Esta modalidad, si bien permitió pagar efectivamente los viajes realizados, colaboró al no cumplimiento de las metas de pasajeros al final del periodo, pues no se contó con un sistema de estímulo para la empresa que la motivara a lograr la meta comprometida.

En la ejecución del programa en el año 2002, la modalidad de pago o transferencia de recursos consistió en el pago de parcialidades del monto total del contrato según los turnos realizados, es decir se cancelan las cuotas turno a turno⁷, una vez comprobada la realización de éstos según los montos comprometidos en la propuesta en el cronograma de pagos establecido en el contrato.

Este método de cancelación de los turnos uno a uno, permite el pago de los servicios cuando éstos se ejecutan, lo que es muy positivo pues significa un control de la gestión de la empresa, según lo que ella misma propuso en su propuesta. Sin embargo, la exigencia del cumplimiento de turnos y no de pasajeros, puede significar un desbalance en el pago de los servicios al cancelar gran parte de los recursos comprometidos, sin un avance proporcional en el número de beneficiarios cubiertos, pudiendo no cumplirse la meta en los plazos establecidos.

El problema antes descrito se pretende controlar mediante la exigencia de cubrir con el último turno el 90% de los pasajeros propuestos (lo que corresponde al 100% comprometido con el Ministerio de Hacienda), para lo cual se han establecido elevadas garantías financieras al operador. Esto ha significado un incentivo para la empresa por lograr la meta establecida, lo cual se prevé con bastante seguridad lograr en la ejecución 2002.

En la práctica, en los dos años de realización del programa, no se ha cumplido la meta de cobertura de usuarios en los plazos establecidos por el contrato (hasta diciembre de cada año), lo cual ha significado extender el plazo de ejecución del Programa en los meses de marzo y abril del 2002, y marzo, abril y mayo en el 2003. Estos meses también son de baja estacionalidad, sin embargo, no son cubiertos por el programa, pues éste comienza a realizar los viajes no antes de junio de cada año, debido a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto (diciembre) y al tiempo necesario para la licitación de la propuesta y la difusión del programa (a lo menos 4 meses en total). De esta manera, no es posible ejecutar el Programa en un año calendario de temporada baja (marzo a diciembre), siendo positiva la medida de extensión del programa, ya que permite alcanzar la cobertura y cubrir los primeros meses de temporada baja, meses en los que existe alta demanda, debido especialmente al buen clima existente aún.

2.1.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

El principal sistema de evaluación del programa consiste en las visitas realizadas a los destinos ofrecidos en los paquetes turísticos por parte de los encargados regionales, los cuales detectan las deficiencias en la entrega de los servicios y se contactan inmediatamente con el encargado regional de la empresa, logrando que se superen las deficiencias en los días siguientes de desarrollo del turno. De esta manera existe una fiscalización constante y completa de los turnos y los servicios turísticos asociados, permitiendo detectar en terreno las deficiencias, denunciarlas y corregirlas en forma inmediata por parte de la empresa, lo que va en directo beneficio de la calidad del servicio.

⁷ Como se indicó en el punto I.6, un turno es el viaje de un grupo de pasajeros con una misma fecha de salida y regreso a un mismo destino turístico

Esta función de seguimiento y evaluación desarrollada por los encargados regionales, genera información que se recoge en un formulario completado por el fiscalizador y que se envía a la coordinación central; sin embargo no existe una sistematización de esta información, siendo imposible evaluar ni cuantificar los resultados y correcciones.

En cuanto a los libros de reclamos ubicados por el programa en cada uno de los establecimientos de hospedaje, se conoce que estos libros son revisados por los encargados regionales de SERNATUR, y en casos graves reportados al nivel Central, no obstante, no se ha recopilado ni sistematizado su información. Por otra parte, se conoce que la empresa ejecutora realiza una encuesta a los beneficiarios una vez que termina el turno; sin embargo esta información es de su propiedad y SERNATUR no la maneja ni sistematiza. La presencia de un libro de reclamos a nivel central en SERNATUR (Santiago) se estima que no permite a todos los usuarios entregar sus opiniones, pues un 26% de éstos pertenecen a regiones (según evaluación ex – post del año 2001 de la empresa IPSOS).

La única actividad de seguimiento que se sistematiza es el conocimiento del número de viajeros, tanto de los que van a viajar, como de los que llegan a destino, información entregada principalmente por reportes de los encargados regionales al nivel central. Esta actividad permite hacer un seguimiento del comportamiento del programa en cuanto a la cobertura, sin embargo, existe una deficiencia en la generación y manejo de la información resultante del proceso de seguimiento en otros aspectos como calidad del servicio, pues no se genera información periódica y oportuna que permita monitorear la ejecución del programa. No existe ninguna base de datos en la institución que sistematice los resultados del programa, lo cual, combinado con la falta de personal dedicado a ello en la coordinación central del programa, no permite hacer evaluaciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.

No existen indicadores de gestión, ni de seguimiento que permitan monitorear el desarrollo del programa durante su ejecución, y que incluyan elementos de calidad y oportunidad de los servicios.

El único instrumento de monitoreo existente es la exigencia de los documentos que acreditan la realización de los turnos, lo cual está asociado a la transferencia de recursos o pagos a la empresa. Estos documentos corresponden a un informe emitido por la Unidad responsable, sobre la base de las fiscalizaciones en terreno, los listados de viajeros timbrados por cada hotel y cada uno de los boletos de viajes timbrados por los respectivos hoteles, los cuales son revisados a nivel central, previo a la realización del pago. Todo este proceso se realiza con formularios ingresados y revisados manualmente, lo cual involucra una importante cantidad de horas hombre e introduce mayor riesgo de errores de procesamiento, siendo el sistema poco eficiente y sus resultados difíciles de sistematizar.

Otro aspecto positivo en el proceso de seguimiento y evaluación es la reunión dos veces al año entre todos los profesionales que trabajan en el programa tanto a nivel central como en regiones, con el fin de evaluar la ejecución del programa.

En los años 2002 y 2003 se han realizado evaluaciones de la ejecución del programa en los años 2001 y 2002 respectivamente. En ambos años estas evaluaciones las realizó la empresa externa Ipsos Search Marketing, que tuvo entre sus elementos la caracterización de los usuarios, midió el grado de satisfacción de éstos con el programa, el gasto de éstos en la ciudad de destino, las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa en cada destino, obteniendo en general resultados positivos en todos sus ámbitos. Estas evaluaciones ex post resultaron muy positivas, pues permitieron conocer y evaluar el impacto y funcionamiento del programa en sus primeros años de ejecución, lo cual permite contar con información para una mejor planificación y realización de modificaciones en el programa.

En los estudios mencionados, el análisis de los usuarios del programa se realizó mediante una encuesta estadísticamente válida, efectuada a 300 adultos mayores usuarios en el año 2001 y 451 usuarios de la ejecución en el 2002, lo que permitió evaluar cuantitativamente el grado de satisfacción y la calidad de los diferentes servicios prestados a estos pasajeros.

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico del programa, los beneficiarios directos de éste corresponden a los proveedores de servicios turísticos, los cuales reciben los beneficios del Fin del programa, de potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional. El estudio realizado para este grupo de beneficiarios en la primera evaluación, no se hizo mediante una encuesta representativa, sino que se centró en la aplicación, a actores seleccionados, de técnicas cualitativas como focus groups y entrevistas, presentándose en el informe de evaluación opiniones negativas y positivas para diferentes ámbitos, las cuales no se encuentran ordenadas por ámbitos, ni sistematizadas, siendo una buena forma de conocer opiniones respecto al programa, pero no teniendo una representación que permita un análisis más científico.

En la evaluación de la ejecución del programa en el año 2002, se realizó una encuesta a 148 "Actores que implementan el programa", cubriendo 131 Agencias de Viaje, 5 Hoteles y 12 Proveedores de servicios, lo que permitió obtener datos de la percepción de estos actores respecto al aumento de los ingresos, de la mantención y contratación de personal y del quiebre de la estacionalidad. Esta evaluación permite conocer la percepción de los distintos beneficiarios directos del programa, con las diferencias en los resultados evaluativos para cada tipo de empresa.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

La externalización a una empresa privada de la ejecución del Programa Vacaciones Tercera Edad, ha significado contar con una serie de ventajas en lo referido a la organización y gestión del programa, pues significa un requerimiento de una estructura organizacional simple, compuesta por un bajo número de funcionarios diferenciados en encargados regionales y coordinación nacional, entre los cuales existe un mecanismo de comunicación y coordinación directo. Lo mismo pasa con los encargados territoriales y nacionales de la empresa adjudicada, con la cual se mantiene un mecanismo de coordinación y relación directa, regido por un contrato en el cual se detallan todos los elementos técnicos y económicos, responsabilidades, plazos, especificaciones técnicas, productos y metas claras, que permiten esperar una buena ejecución del programa.

No obstante lo anterior, se identifican algunos problemas en el reducido número de personal a nivel central que sólo permite realizar actividades administrativas y de fiscalización, en un programa que crece progresivamente en recursos, surgiendo la necesidad de destinar más recursos financieros para subcontratar actividades de planificación, seguimiento, manejo de información y estudios.

También se observaron en 2002 algunos problemas debido al sistema de pago por turnos, que puede producir un desbalance entre la ejecución presupuestaria y el número de pasajeros efectivos respecto a la meta anual de pasajeros definida. Sin embargo, esta deficiencia será corregirá, pues en la ejecución del programa del año 2003, la modalidad de pago será en virtud de los pasajeros viajados, con una multa en caso de incumplimiento de la meta.

Respecto al seguimiento y evaluación del programa, destaca positivamente la evaluación en terreno de todos y cada uno de los turnos, con la consecuente corrección inmediata de las deficiencias, lo que asegura un adecuado mínimo de calidad en la entrega de los servicios turísticos. Sin embargo, se extraña la existencia de un sistema de seguimiento del programa con diseño y manejo de bases de datos dinámicas, que permitiera sistematizar los diferentes instrumentos de fiscalización y evaluación existentes, así como las características de los beneficiarios y usuarios, que contribuyan a analizar y planificar de mejor manera el funcionamiento del programa. Este sistema de seguimiento no se ha diseñado e implementado, debido a la falta de personal para ese fin dentro de la administración del programa y por la falta de recursos destinados para esto. Sin embargo, el panel considera que esta falencia, que afecta principalmente la planificación y control, no es crítica para la ejecución misma del programa, pues la modalidad de contratación traspasa la responsabilidad de la cobertura a una empresa, obteniéndose buenos resultados en los dos años de su ejecución.

También es positiva la realización de la evaluación ex post del programa, que permitió inicialmente apreciar el alto grado de satisfacción del programa por parte de los usuarios, así como los principales problemas y cualidades encontrados en el primer año de ejecución. Sin embargo, una limitación de esta evaluación fue el no considerar, con el detalle deseable, la caracterización, el grado de satisfacción y los requerimientos desde el punto de vista de los empresarios turísticos, los cuales según la matriz de marco lógico del programa son sus beneficiarios directos. Esto, a pesar de la profundización en el análisis de este sector que se presentó en la evaluación del año 2002.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1. Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

La producción del único componente del programa, se refiere a la entrega de paquetes turísticos de temporada baja, los cuales se concretan en turnos, definidos como viajes de un grupo de pasajeros a un destino y en una fecha determinada.

En el cuadro nº 4 se presenta el nivel de producción de los turnos para los años de ejecución del programa. En ambos años se fijó un número mínimo de turnos a realizar por parte de la empresa adjudicataria: 18 turnos por cada destino en el año 2001 y 28 turnos por destino en el año 2002. El número de usuarios por turno depende de la demanda que exista en cada fecha y destino, por lo que no existe un requerimiento en cuanto al número pasajeros por turno, encontrándose turnos realizados desde dos pasajeros hasta cerca de 500 pasajeros.

Se aprecia en el cuadro que el número de turnos realizados en ambos años alcanzó lo exigido por SERNATUR. En el año 2001 se realizaron 18 turnos en cada uno de los tres destinos, con los cuales no se logró alcanzar la meta de pasajeros establecida en el contrato con la empresa para dicho año, por lo que fue necesario realizar 6 turnos adicionales a Viña del Mar, en los meses de marzo y abril del año 2002, con cuyo remanente tampoco se logró el requisito de pasajeros establecido.

En el año 2002, el número de turnos exigidos por SERNATUR a la empresa adjudicataria, fue de 28 por destino, monto que al mes de diciembre se sobrepasó alcanzando un número de 31 turnos en todos los destinos salvo La Serena (que alcanzó a 29), cumpliendo con el requisito del número de turnos. Sin embargo, la meta de pasajeros establecida no fue lograda durante el año 2002, por lo que fue necesario extender el plazo del programa a los meses de marzo, abril y mayo del 2003. Con esta extensión del plazo, se realizarán⁸ 21 turnos adicionales a Viña del Mar, 19 turnos adicionales a la Serena y 10 turnos adicionales a los demás destinos, sobrepasando ampliamente la meta de número de turnos totales exigidos como mínimo por destino. Llama la atención el amplio cumplimiento de los turnos en el 2002, lo que puede deberse a una deficiencia en la determinación del número mínimo exigido, pues para lograr la cantidad de pasajeros esperados del programa, debió efectuarse un importante número de turnos adicionales en el periodo de extensión al plazo establecido.

⁸ A la fecha de la elaboración de este informe aún no se ejecutan, aunque ya están con fechas definidas y pasajes vendidos.

Cuadro N° 4
N° de Turnos Efectivos Años 2001-2002

Ciudad de Destino	Número de turnos año 2001	Meta turnos	Porcentaje de cumplimiento de turnos	Número de turnos año 2002*	Meta turnos	Porcentaje de cumplimiento de turnos
Arica	-	-	-	41	28	146%
Iquique	-	-	-	41	28	146%
La Serena – Coquimbo	18	18	100%	48	28	171%
Viña del Mar	24	18	133%	52	28	186%
Valdivia	18	18	100%	41	28	146%
TOTAL	60	54	111%	223	140	159%

*: Incluye los turnos totales del programa a realizarse hasta el mes de mayo del 2003.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

La naturaleza del programa hace que exista un alto cumplimiento en cuanto a la oportunidad de producción y entrega del componente, pues los turnos o viajes tienen fechas de salida y llegada definidas con anticipación, las cuales no son modificadas una vez contratadas; de esta manera existe un buen comportamiento del programa en este aspecto.

Se considera que el componente del programa, o sea los turnos o paquetes turísticos de temporada baja de un grupo de personas de interés social como son la tercera edad, logra el propósito del programa de utilizar los servicios turísticos durante la temporada baja, existiendo una relación directa entre el diseño del componente y el propósito del programa.

El programa con su magnitud, no pretende eliminar la estacionalidad, debido a que este fenómeno se debe principalmente a un problema estructural y cultural del sector turístico nacional. Sin embargo, el programa puede provocar un efecto de demostración, de magnitud desconocida pero presumiblemente con efectos crecientes en el tiempo, en la medida que turistas y prestadores de servicios se vayan acostumbrando a la idea de tarifas muy rebajadas en temporada baja.

El programa, y su único componente, están directamente relacionados con el propósito del programa y por lo tanto su producción va directamente enfocada a su logro. No obstante, de seguir en aumento el presupuesto del programa y/o si no se logra con los adultos mayores la demanda necesaria que permita llenar los cupos, se considera conveniente analizar la posibilidad de abrirse a otros segmentos de población. Al respecto, es conveniente mencionar la modificación realizada para la ejecución del programa en el año 2003, en el cual pueden hacer uso del subsidio, chilenos residentes en el extranjero, los cuales pueden venir acompañados por sus cónyuges extranjeros. El pasaje internacional debe ser cubierto por el usuario chileno, mientras que su acompañante debe cancelar el costo total del paquete turístico, sin subsidio, debido a la inconveniencia e imposibilidad legal de entregar subsidios provenientes de fondos públicos a personas de otra nacionalidad.

3.1.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

El objetivo a nivel de propósito, de utilizar los servicios turísticos en temporada baja, ha sido cumplido por el programa, alcanzando en el año 2001 la ocupación de 90.607 días-cama en temporada baja de un total de 2.447.775 días-cama disponibles en el mismo periodo en las ciudades de destino del programa. En el año 2002 los días-cama utilizados se espera⁹ alcanzarán un valor cercano a 155.621, de un total de 4.386.220 días-cama disponibles en temporada baja en las ciudades de destino (incluye dos ciudades adicionales). La disponibilidad de días-cama disponibles en las ciudades de destino se calculó tomando en cuenta todos los alojamientos considerados como turísticos en las estadísticas del INE, es decir, las empresas formales de alojamientos como hoteles, apart hotel, cabañas, etc. Esta caracterización es coherente con el programa, pues éste no tiene definida una población objetivo de alojamientos, estableciendo sólo las condiciones técnicas mínimas que deben cumplir las diferentes empresas de alojamiento, transporte, servicios, etc.; el operador selecciona los establecimientos y debe velar por el cumplimiento de las condiciones impuestas por SERNATUR, el que sólo supervisa y autoriza las empresas de acuerdo al cumplimiento de los requisitos.

La disminución de la estacionalidad se puede apreciar en el indicador definido en la Matriz de Marco Lógico denominado "Porcentaje de Ocupación de Camas por Destino", que arrojó una reducida utilización de los servicios turísticos, logrando en el año 2001 el uso de 3,7% del total de camas disponibles en las ciudades de destino del programa en temporada baja, cifra que alcanzó un 3,5% en el año 2002 (ver cuadro nº 8). Si bien los porcentajes de ocupación no permiten pensar que se superó la estacionalidad, el número de días-cama utilizados es bastante significativo para un sector deprimido en esta época del año, generando una actividad y un ingreso con el que no se contaría sin el programa. De esta manera, la producción obtenida del componente demuestra que éste es suficiente para el propósito de "potenciar" el quiebre de la estacionalidad, aportando a la mantención de la actividad en la temporada baja.

⁹ La información de pasajeros y días-cama corresponde a una estimación de los pasajeros de los meses de junio a diciembre del 2002 y marzo a mayo del 2003, suponiendo que efectivamente viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.

Cuadro N° 5
N° de Días-cama utilizados y disponibles 2001-2002

Ciudad de Destino	Programa 2001		Programa 2002	
	Días-cama utilizados (1)	Días-cama disponibles (2)	Estimación Días-cama utilizados (3)	Estimación Días-cama disponibles(4)
Arica	-	-	30.744	1.130.870
Iquique	-	-	33.418	790.220
La Serena - Coquimbo	59.170	879.974	38.338	828.280
Viña del Mar	12.320	1.161.292	32.579	1.204.740
Valdivia	19.117	406.509	20.542	431.110
Total	90.607	2.447.775	155.621	4.386.220

(1): Días-cama utilizados y disponibles en junio a diciembre del 2001 y marzo a abril del 2002.

(2) Días-cama disponibles entre junio y diciembre del 2001 y marzo y abril del 2002..

(3): Estimación días-cama a ser utilizados entre junio a diciembre del 2002 y marzo a mayo del 2003, suponiendo que efectivamente viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.

(4) Días-cama disponibles entre junio a diciembre del 2002 y marzo a mayo del 2003, estimados utilizando como base la disponibilidad de días-cama de junio del 2002, pues para los demás meses no se cuenta con esta información.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR. La información de los días-cama disponibles proviene del INE.

Debido a la naturaleza del programa, que constituye un subsidio a la demanda, no es clara la sustentabilidad de los beneficios del programa, pues su ejecución permite ayudar a la mantención de la actividad de algunas empresas turísticas sólo en el periodo de ejecución del programa, no siendo claro que el beneficio perdure en el mediano y largo plazo. De esta manera, no es posible asegurar que los resultados finales del programa, de ayudar a romper la estacionalidad, necesariamente se prolonguen una vez finalizado el financiamiento y la participación de los beneficiarios en el mismo. Sin embargo, se puede plantear como hipótesis la posible y deseable generación de un impacto perdurable, originado en el posible cambio cultural en la demanda turística, y en las políticas de precios de los operadores en la temporada baja.

Desde el punto de vista de los usuarios del programa, es decir los adultos mayores, tampoco es clara la sustentabilidad de los beneficios, pues los servicios recibidos, tales como distracción, alimentación, atención en salud, etc., se realizan en un tiempo acotado y no necesariamente se prolongan una vez finalizado el periodo de vacaciones. Sin embargo, posiblemente existan los beneficios a mediano y largo plazo del programa, considerando los efectos probables del turismo con, entre otros, sus elementos de esparcimiento e interacción con pares, en la calidad de vida, salud, cultura, desarrollo personal, etc., que no son posibles de evaluar debido a la inexistencia de información y estudios respecto al ámbito psicosocial de un grupo etéreo con alta prevalencia de enfermedades.

(a) Beneficiarios Efectivos del Programa

De acuerdo al diseño del programa en su Matriz de Marco lógico, específicamente de acuerdo a su Fin y Propósito, los beneficiarios principales del programa son las empresas prestadoras de servicios turísticos en las ciudades definidas como destinos. Sin embargo, existe un segmento de beneficiarios secundarios, compuesto por el grupo de interés social representado por los adultos mayores, los cuales son pasajeros u usuarios del programa y también se benefician del subsidio estatal.

Se conoce que el primer grupo de beneficiarios directos del programa es el total de 31 establecimientos hoteleros que recibieron pasajeros del programa en el año 2001, distribuidos: 18 en La Serena y Coquimbo, 7 en Valdivia y 6 en Viña del Mar, mientras que en el año 2002 se trabajó con un total de 29 establecimientos hoteleros, distribuidos: 5 en Arica, 5 en Iquique, 4 en Valdivia, 11 en La Serena y 4 en Viña del Mar. En una visión cualitativa se aprecia que los establecimientos participantes del programa son de un nivel bastante alto, encontrándose, entre otros, hoteles como el O'Higgins en Viña; Cavanca y Atenas en Iquique; Isla Teja y Naguilan en Valdivia; Hostal de Mar y Canto de Agua en La Serena; y Sol de Arica en Arica.

Además de los hoteles, existen otras empresas beneficiarias directas contratadas por el operador mayorista, las que en el año 2002 alcanzaron un total de 598 agencias de viajes, las empresas de transporte terrestre (Tur Bus) y aéreo (Lan Chile), 9 empresas operadoras de tours en regiones, 1 empresa de snack y 1 empresa de atención de salud. Para el año 2001 no se contó con esta información.

Adicionalmente existen otras empresas que reciben beneficios del programa al entregar sus servicios a los turistas, como son los diversos medios de comunicación, agencia de publicidad, operadores turísticos minoristas, transportistas, empresas de entretenimientos, empresas de servicio, además de entidades asociadas a los rubros de excursiones, farmacia, artesanías, souvenirs, alimentación, movilización, artículos electrónicos y vestuario. No se cuenta con información de estas empresas, en cuanto a su número y características, pues la mayoría de ellas sólo se relaciona directamente con los turistas.

Respecto a los pasajeros o beneficiarios secundarios, en el cuadro N° 6 se aprecia el número de personas que fueron usuarias del programa los años 2001 y 2002. La información presentada se recogió de los registros manejados por SERNATUR de los orígenes y pasajeros por turnos. Esta información se encuentra completa para el año 2001, año para el cual hicieron uso del programa 10.408 pasajeros. Para el año 2002, se conoce el total de pasajes vendidos por destino hasta el 6 de mayo del 2003 (20.369 en total), que incluye los viajes que se realizarán en mayo. Esta información se utilizó para calcular la cobertura de pasajeros y días-cama, siendo una cifra seguramente muy similar a la que se obtendrá finalmente.

En el cuadro N° 6, se presenta la variación de los usuarios efectivos del programa: Se aprecia que el total de pasajeros de la ejecución del programa del año 2002 presenta un importante aumento respecto al año anterior, equivalente al 96%, con un significativo incremento de los pasajeros en Viña del Mar, una disminución de los pasajeros en La Serena y una mantención de los pasajeros de Valdivia, mientras que entre los dos nuevos destinos (Arica e Iquique), presentan en el año 2002 un número de pasajeros en el año 2002 superior a los 9.000, demostrando el éxito de los destinos incorporados en este año. El aumento total de pasajeros se debe al aumento en el número de paquetes ofrecidos, proveniente del aumento en un 144% del financiamiento efectivo (el presupuesto aumentó sólo en un 30,8%, pero el correspondiente a 2001 no se gastó en su totalidad) del programa para el programa en el 2002.

Cuadro N° 6
N° de Usuarios Efectivos Años 2001-2002

	Pasajeros 2001	Pasajeros 2002*	% Variación 2001-Proyección 2002
Arica	0	4.392	-
Iquique	0	4.774	-
La Serena – Coquimbo	5.917	3.907	-34%
Viña del Mar	1.760	4.562	+159%
Valdivia	2.731	2.734	0%
Total	10.408	20.369	+96%

*: *Proyectado suponiendo que efectivamente viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.*

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

De los beneficiarios principales del programa, definidos como las diferentes empresas del sector turístico en los destinos, existe información sólo de empresas beneficiarias directas del programa, como es el nombre y número, no existiendo (salvo las agencias de viaje) ningún tipo de caracterización ni base de datos de éstas, ni ningún tipo de información de las empresas beneficiarias indirectas. Por otra parte, tampoco existen bases de datos que permitan caracterizar a los pasajeros o beneficiarios indirectos en cuanto a sus características sociales, económicas, demográficas, etc. Sin embargo, la evaluación externa realizada a la ejecución del programa en el año 2001, que contempló una muestra con una encuesta telefónica a 300 usuarios del programa, permitió identificar que los usuarios están mayormente compuesto por mujeres, (73%), tienen una edad promedio de 69 años, con la mayoría (50,4%) entre los 60 y 70 años, y el 44% de ellos pertenecen al sector socioeconómico medio (C2 y C3), el 36% al sector bajo (D y E) y el 20% al sector alto (ABC1)¹⁰. También se conoce que la principal ciudad de origen de los usuarios es Santiago, pues el 74% de ellos provenían de la capital.

La evaluación a la ejecución del Programa en el año 2002, realizada mediante una encuesta a 451 usuarios, arrojó datos similares a los anteriores, obteniendo que la mayoría de los beneficiarios del programa siguen siendo mujeres (73%), que el 53,3% de los beneficiarios tiene entre 60 y 70 años de edad, y el 35,4% es mayor de 70, con sólo un 9,1% de menores de 60 años, los que van como acompañantes de los beneficiarios. La media de edad alcanza los 68 años, mientras que la composición por grupo socioeconómico es de un 58,4% para el nivel socioeconómico medio (C2 y C3), un 26,3% al sector bajo (D y E) y un 15,3% al sector alto (ABC1).

(b) Análisis de Cobertura

Si bien el programa teóricamente tiene como beneficiarios directos a los operadores turísticos y empresas del sector, no se encuentra definida una población potencial ni objetivo para este segmento, siendo la población definida por el programa la referida a los adultos mayores que hacen uso de él (beneficiarios secundarios).

¹⁰ Las Categorías Socioeconómicas A, B, C1, C2, C3, D y E, están definidas a partir de un conjunto de variables que caracterizan a los hogares, tales como la posesión de automóviles, muebles, la profesión del jefe de hogar, la presencia de servicios domésticos y el tipo, materialidad y ubicación (barrio) de la vivienda. (Fuente: Dirección de Estudios Sociológicos Universidad Católica - DESUC).

Se puede realizar un análisis de cobertura al observar el indicador de eficacia a nivel de componente denominado "Porcentaje de Paquetes Turísticos Ejecutados", que corresponde a los pasajeros que hacen uso del programa efectivamente, respecto al número exigido de realizar por parte del operador. Para el año 2001 este indicador arrojó el resultado de un 68%, demostrando un incumplimiento en la meta de viajes realizados según lo presupuestado inicialmente. En el año 2002, considerando los pasajes vendidos al 6 de mayo, se espera alcanzar un 102% en este indicador, con lo cual se estaría corrigiendo en deficiente comportamiento del programa en el año anterior.

La población potencial del programa, referida a los usuarios o pasajeros beneficiarios indirectos del programa, corresponde a la población adulta mayor de ambos sexos en el país, que según una estimación de SERNATUR alcanza un número de 832.097 personas, de las cuales se ha alcanzado una cobertura de 1,3% en el año 2001 y de 2,4% con la estimación del año 2002, (3,7% entre ambos años)¹¹, demostrando la amplia demanda potencial que posee aún el programa Vacaciones Tercera Edad.

No obstante, se considera que esta población potencial puede estar sobredimensionada, pues su estimación se realizó de manera lineal extrapolando la proporción de hogares en los que hay personas de la tercera edad interesadas en participar en el programa, al universo de personas de 60 años y más. Para estos se consideró la población total de Chile de personas mayores de 60 años (1.658.066), aplicándole los porcentajes obtenidos en una encuesta telefónica a hogares con presencia de personas mayores, en la cual se preguntó sobre la disponibilidad o interés por hacer uso del programa y el número (1 a 3) de adultos mayores habitantes del hogar.

La cifra obtenida es sólo una estimación global de los usuarios potenciales del programa, pues la metodología usada es poco confiable, ya que no consideró la penetración telefónica por segmento, siendo válida sólo para los hogares que tienen teléfono, es inductiva en vez de deductiva, y además considera la intención de participar del programa, pero no incluye en la conversación el precio en la decisión de pagar, ni considera variables geográficas rural y urbana.

La real población potencial es la población adulta mayor que presenta condiciones sociales, geográficas, económicas y de salud que le permiten realizar un viaje de turismo y que además residen en lugares cercanos a las salidas de los turnos, con lo cual la población usuaria potencial puede ser bastante inferior, debiéndose considerar tal vez, sólo los adultos mayores habitantes de las ciudades aceptadas como origen de viajes por el programa y no del total del país, y dentro de estos, los que presenten adecuadas condiciones sociales y de salud, además disponer de los recursos para viajar.

En cuanto a la población objetivo de usuarios o pasajeros, la cual se define y exige en el contrato establecido con la empresa ejecutora mayorista, tenemos que en el año 2001 se definió como meta alcanzar una población de 15.404 usuarios, la que no se logró superar alcanzando sólo el 68% respecto a la meta. En el año 2002 con el aumento de recursos para la ampliación de la cobertura, se planteó alcanzar un total de 20.000 pasajeros beneficiarios, alcanzándose una cifra de 20.369 (según estimación que supone que efectivamente viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03), con lo cual se alcanzaría el 102% de la meta propuesta en el programa.

¹¹ Estas cifras corresponden a pasajeros viajados sobre la población potencial, y presentan algunas contabilizaciones múltiples ya que un pasajero puede viajar a más de un destino, incluso dentro del mismo año.

De seguir aumentando los recursos para este programa, es posible que exista un límite en la demanda de paquetes turísticos por parte de los adultos mayores, por lo que el programa tendría un tamaño óptimo relacionado con la demanda potencial, tamaño que habría que determinar considerando variables como ingresos, edad, repetición de los visitantes, etc. En este sentido sería conveniente contar con una base de datos de los usuarios que permitiera identificar a los usuarios nuevos, a los que hacen uso más de una vez en el año o en diferentes años del programa, y que también entregara información que caracterice a los beneficiarios como origen, edad, nivel socioeconómico, etc.

Cuadro N° 7
Cobertura Pasajeros Años 2001 – 2002

Año	Población Potencial *	Población Objetivo	Usuarios Efectivos	% Población Potencial	% Población Objetivo
2001	832.097	15.404	10.408	1,3%	67,57%
2002	832.097	20.000	20.369**	2,4%	101,85%

*: Estimación de SERNATUR

** : Proyección de pasajeros entre junio a diciembre del 2002 y marzo a mayo del 2003, estimada suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

(c) Focalización del Programa (en caso que corresponda)

El Programa cuenta con una focalización de los destinos turísticos, los cuales son seleccionados en virtud de criterios como ser reconocido como destino turístico, contar con una infraestructura adecuada de acuerdo a lo que el programa requiere, contar con atractivos turísticos y tener infraestructura de salud (Servicio de Urgencias) disponible y cercana a los hoteles. En los destinos que han sido incorporados en los programas de los años 2002 y 2003, además de los criterios anteriores, se ha considerado la distribución en el territorio nacional y las preferencias de los adultos encuestados en el estudio de evaluación realizado el año 2002. De esta manera, existen diferentes variables que determinan la selección de los destinos y por lo tanto, focalizan la ejecución del programa. Si bien el panel estima que los criterios utilizados son adecuados, se considera deficiente que no exista una metodología objetiva explícita, para esta focalización.

Para la designación de los establecimientos beneficiarios del programa, y según los objetivos de éste, no existe la aplicación de ningún tipo de criterio de focalización, pudiendo participar cualquier establecimiento que solicite ser parte del programa y que cumpla los requisitos de calidad mínimos establecidos y verificados por la inspección visual de los encargados del programa en regiones. Los requisitos mínimos están definidos en el contrato con el operador, estando bien explicitados para cada uno de los servicios del paquete turístico, como son los viajes, servicios de salud, servicios de entretenimiento, infraestructura de los servicios hoteleros, etc., por lo que se consideran adecuados para lograr una buena calidad en la ejecución del programa.

Esta falta de focalización se produce debido a que de acuerdo al diseño del programa los establecimientos convienen un valor por pasajero / día con el operador adjudicatario del programa, lo que evidentemente es una relación comercial entre particulares, por lo cual el servicio se limita a determinar los criterios técnicos, no existiendo focalización siendo el ideal lograr que se utilicen los mejores hoteles para otorgar el mejor servicio.

Respecto a los beneficiarios secundarios, es decir, los usuarios o pasajeros del programa, existe una clara focalización implícita en su definición, pues se discrimina según edad a un grupo de interés social como es el adulto mayor (aunque también pueden participar acompañantes no mayores). Dentro de este grupo no existe diferenciación ni focalización, pudiendo hacer uso de él cualquier persona que cumpla con los requisitos de edad y salud y cuente con los recursos económicos para comprar el paquete turístico, independiente de cualquier condición económica, social, geográfica, étnica, etc. De acuerdo a los objetivos del programa se considera que no es necesaria una mayor focalización de los usuarios, es más, el programa contempla la entrega del subsidio a acompañantes de los adultos mayores, que pueden ser personas no adultas, lo cual se considera positivo, pues facilitan el acceso de los usuarios, permitiendo aumentar la demanda por el programa.

(d) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

En los años 2002 y 2003 se realizaron evaluaciones de la ejecución del programa para los años 2001 y 2002 respectivamente. Ambas evaluaciones fueron adjudicadas por medio de licitaciones públicas a una empresa externa llamada Ipsos Search Marketing. Estas evaluaciones se basaron en encuestas telefónicas a 300 adultos mayores usuarios del programa el año 2001 (5,5% de error muestral), y a 451 adultos mayores usuarios del programa en el año 2002 (4,6% de error muestral).

Las encuestas mencionadas arrojaron para el año 2001, que el 87% de los encuestados se declaró totalmente satisfecho con el programa, un 8% algo satisfecho, un 1% algo insatisfecho y un 4% totalmente insatisfecho, mientras que para los usuarios del programa en el año 2002 el 86% de los encuestados se declaró totalmente satisfecho, un 7% algo satisfecho, un 2% algo insatisfecho y un 5% totalmente insatisfecho. Estos datos han permitido calcular el principal indicador de calidad del programa, definido como "Porcentaje de beneficiarios que se declaran muy satisfechos o satisfechos con el programa" (ver cuadro 9), cuyo resultado demuestra el buen reconocimiento del programa por parte de los adultos mayores que lo utilizaron.

En los mismos estudios anteriores, se realizó una evaluación de la percepción de los usuarios respecto a los diversos servicios entregados por el paquete turístico: Transporte, Hotel, Tours y Asistencia de Salud. Para cada uno de éstos se evaluaron diversas variables o elementos que lo componen, los que se ponderaron en un índice de satisfacción que da cuenta de un indicador de calidad del programa, llamado "Promedio de calificación del programa efectuada por los beneficiarios" (ver Cuadro 8). Los resultados obtenidos arrojan un valor de 92.6 puntos (de un total de 100) para la ejecución del 2001 y un valor de 90.8 para la ejecución del 2002, lo que reafirma la buena evaluación y satisfacción que hacen los usuarios.

Si bien en todas las regiones y en todos los hoteles hay un libro de reclamos, el cual es revisado por los encargados en cada turno y reportado al nivel central, especialmente cuando son muy graves y son remitidos en el informe, éstos no se encuentran sistematizados, por lo que no fueron posibles de analizar ni cuantificar.

En la evaluación de la ejecución del programa en el año 2002, se incorporó una encuesta a los actores que implementan el programa, es decir, agencias de viaje, hoteles, proveedores y empresas de transporte, los cuales constituyen los beneficiarios directos del programa. Esta encuesta se aplicó a 120 agencias de viaje, 21 hoteles y 7 empresas proveedoras, obteniéndose que el 38% de los actores declaran que el programa ha significado un buen o muy buen ingreso para su empresa y el 56,6% de los actores declaran que éste ha generado un quiebre en la estacionalidad.

El Índice de Satisfacción general del programa, compuesto por ponderaciones de variables como "La paridad de los precios en los destinos", "La organización en los destinos", "El apoyo de Iberojet", entre otros, arrojó un resultado que está cerca de ser altamente satisfactorio, llegando a los 84,9 puntos (85 puntos, de un total de 100, es altamente satisfactorio). Por otra parte, un 89,9% de los actores que implementan el programa, recomendarían a otras empresas que participen en éste.

Esta evaluación permite conocer la positiva percepción de los beneficiarios directos del programa a nivel global. Sin embargo, el informe no entrega los resultados evaluativos según los diferentes tipos de empresa, las que probablemente presenten diferencias, pues entregan distintos productos o servicios, y por lo tanto, reciben distintos ingresos.

3.1.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

El programa se considera que ha contribuido al fin que tiene definido, pues el número de personas que han viajado gracias al programa, y que por lo tanto han hecho uso de la infraestructura y servicios beneficiarios, especialmente de los días-cama en la temporada turística baja, claramente permite potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional, y esto se ha realizado mediante el fomento del turismo para un grupo de interés social como son los adultos mayores.

3.2. Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

Cuadro N° 8
Evolución de Indicadores / Información de Eficacia y Calidad

Objetivo	Indicadores	Cuantificación	
	Enunciado	2001	2002*
Propósito	<i>Eficacia</i> <i>Porcentaje de ocupación de camas por destino.</i>	3,7%	3,5%
	<i>Calidad</i> <i>Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa.</i>	87%	86%
	<i>Promedio de calificación del programa efectuada por los beneficiarios.</i>	92,6%	90,8%
Componentes	<i>Eficacia</i> <i>Porcentaje de paquetes turísticos ejecutados (Cobertura Población Objetivo).</i>	67,6%	101,9%
	<i>Cobertura Población Potencial</i>	1,3%	2,4%
	<i>Calidad</i> <i>Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el paquete turístico.</i>	87%	86%

* La ocupación de camas es una cifra estimada y los paquetes turísticos es una cifra incompleta, pues aún el programa se encuentra en ejecución.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

El programa corresponde a una iniciativa nueva en el ámbito público por lo que se encuentra en un proceso de ajuste y mejoramiento. En el ámbito de eficacia, si consideramos la venta de pasajes hasta el 6 de mayo del 2003), se espera se logre y supere levemente el cumplimiento de las metas de cobertura para el año 2002, especialmente por la situación contractual que obliga a la empresa a cubrir el 90% de los pasajeros establecidos, para poder liquidar el pago del programa, que corresponde al 100% comprometido por el SERNATUR. De esta manera se logra mejorar de deficiencia del año 2001 en el cual sólo se logró cumplir con el 68% de los viajes establecidos como meta.

Considerando el crecimiento anual del programa con importante crecimiento de los recursos y por lo tanto de las metas de usuarios, no se puede descartar la posibilidad de encontrar a futuro problemas para el cumplimiento de las metas, debido a que esto depende del aporte de privados, de la difusión que se realice, de la demanda real existente, etc. Para minimizar la posibilidad que esto sucediera, se debería estimar el tamaño óptimo del programa.

Si bien la cobertura de días-cama ocupados, respecto a los disponibles, alcanza sólo el 3,7% y 3,5% para los años 2001 y 2002 respectivamente, el panel considera que el aumento de la ocupabilidad en esa época, con una magnitud significativa de días-cama utilizados, aporta a aumentar la demanda en temporada baja, y por lo tanto consigue el fin de potenciar el quiebre de la estacionalidad.

En el ámbito de calidad se aprecia un altísimo grado de satisfacción por parte de los usuarios del programa, lo que da cuenta de una buena entrega del componente y de una adecuada calidad en los diferentes servicios. Por parte de los prestadores de servicios turísticos también se encuentra un alto grado de satisfacción, demostrando un efecto positivo en los ingresos del sector turísticos en las ciudades elegidas como destino.

4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

El programa tiene definido el financiamiento de la producción de su componente (paquetes turísticos de temporada baja) con un subsidio, de cargo fiscal, de un 40% del valor, debiendo el resto ser aportado por los usuarios. Eso lleva a que el Fisco aporta ese 40% más los gastos administrativos, de donde se obtiene la estructura de financiamiento presentada en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 9
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2003)

Fuentes de Financiamiento	2001	%	2002	%	2003	%
1. Aporte Fiscal Directo	1.052.830	41,77%	1.801.824	41,50%	2.192.870	41,19%
2. Transferencias otras instituciones públicas						
3 Otras Fuentes (aporte de beneficiarios)*	1.467.764	58,23%	2.539.808	58,50%	3.130.560	58,81%
TOTAL	2.520.594	100,00%	4.341.632	100,00%	5.323.430	100,00%

*: Estimado en base al aporte fiscal directo y los gastos administrativos presupuestados. Corresponde al período de operación del programa que incorpora los primeros meses del año siguiente.
Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

No es posible pronunciarse sobre lo adecuado de estos porcentajes, sin un estudio de mercado que permitiera concluir sobre la factibilidad de cumplir las metas cuantitativas fijadas (y a través de ello, el Fin del programa), con un porcentaje inferior de subsidio (en esto tienen importancia no sólo la elasticidad – precio de la demanda que enfrenta el programa, que permite concluir sobre el efecto que un cambio en el copago tendría sobre la disposición a viajar de los usuarios, sino también la elasticidad – precio de la oferta de los proveedores de los servicios turísticos: ya que el subsidio beneficia a ambos, de acuerdo al análisis económico el efecto, sobre el precio y la cantidad, de un cambio en el porcentaje de subsidio, depende de ambas elasticidades). Una complejidad adicional es que probablemente las elasticidades se encuentren en proceso de cambio, ya que un efecto previsible del programa es un cambio cultural en oferentes y demandantes potenciales, que modifique las respectivas funciones de oferta y demanda; esta previsible inestabilidad de los parámetros dificulta también la posibilidad de llegar a estimar el efecto de cambios en el subsidio a través de un proceso de prueba y error en que el subsidio fuera modificado sucesivamente.

Se puede observar que el presupuesto del programa experimenta un fuerte aumento (72,2%) entre su primer y segundo año de existencia, y un nuevo pero más moderado incremento (22,6%) entre el segundo y el tercer año. Esto es sintomático de una apreciación positiva, por parte del Gobierno, del programa y sus logros en sus primeros años de vida.

Cuadro N° 10
Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2003)

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos¹²	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	710.933	955.014	1.665.947
2002	1.802.364*	2.275.187*	4.077.551*

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

Nota: El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre)

**: Proyección suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.*

El gasto efectivo sigue muy cercanamente al presupuestado, tanto en valores totales como en su estructura (esto último, por razones de diseño, con un 40% de subsidio y un 60% de copago), siendo los "otros gastos" financiados con el aporte (copago) de los beneficiarios. La similitud entre la estructura presupuestada y la realizada no puede interpretarse como indicador de virtudes especiales en la gestión, ya que como se indicó se origina en el diseño mismo del programa, más que en su administración. Las diferencias entre el presupuesto y el gasto efectivo se analizan más adelante

Debido a que el programa tiene un único componente, y no tiene actividades que no estén asociadas a la producción de este, el gasto por componente coincide con el gasto total.

4.2. Análisis de Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

En los siguientes cuadros se presenta información sobre los costos del programa, la que es analizada a continuación.

Cuadro N° 11
Costo Promedio por Unidad de Producto o Beneficiario,
según Componente y Total Programa (Miles de \$ 2003)

	2001	2002	Promedio ponderado
Componente 1	152,93	195,36*	181,01
Total componentes	152,93	195,36*	181,01
Total Programa	160,10	200,18*	186,62

Nota: No es posible distinguir entre unidades de producto (pasajeros viajados) y beneficiarios-usuarios. Los valores presentados son por unidad de producto, lo que equivale a beneficiarios sólo si cada beneficiario viaja a sólo un destino en el año.

**: Proyección suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.*

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

¹² Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Cuadro N° 12
Valor de participación (por pax) en turno (copago + subsidio),
comparado con el valor estimado de mercado
(Tarifas de 2002, en pesos de 2003)

Año	Turno	Duración	Copago + subsidio*	Valor de mercado**
2001	Terrestre	11 días / 10 noches	\$ 152.929	No estimado
2002	Terrestre (Serena / Coquimbo, Viña / Valparaíso o Valdivia)	11 días / 10 noches	\$ 154.875	\$ 255.000
	Terrestre (Viña / Valparaíso)	8 días / 7 noches	\$ 111.854	\$ 180.000
	Aéreo (Arica, Iquique, Viña / Valparaíso o Valdivia)	8 días / 7 noches	\$ 223.020	\$ 245.000

*: Calculado como el precio (copago) al que se ofrece, más un subsidio del 40% sobre el total, expresado en pesos (no miles) de 2003 (esto, a pesar que el programa se vende, aunque marginalmente, durante marzo, abril y mayo de 2003).

** : Valor estimado según se detalla más adelante en el texto.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

En el cuadro 11 se observa un aumento en el costo por beneficiario (supuesto que cada beneficiario adquiera sólo una unidad de producto) entre 2001 y 2002, que se explica por la introducción de nuevos destinos en que, por las distancias involucradas, la modalidad de viaje es por avión, con un costo superior al pasaje por bus sobre distancias inferiores (en el caso de turnos terrestres, se aprecia también un leve aumento en el valor por pasajero, de acuerdo al cuadro 12, en que se presenta el valor del copago más el del subsidio del 40%).

No existen programas comparables que puedan servir de referencia para emitir un juicio sobre el costo del programa en evaluación. Sin embargo, una estimación muy gruesa – suponiendo tarifas hoteleras diarias fuera de temporada de \$ 25.000 con comidas incluidas, pasajes terrestres de \$ 5.000 en promedio, y un valor intermedio entre los destinos para el precio de los pasajes más económicos de LAN, de \$ 70.000, y sin considerar servicios anexos como seguro, actividades recreativas y atención médica – entregaría valores bastante superiores a los del programa. Esto permite al panel apreciar que el programa ha logrado una buena negociación de tarifas, constituyendo no sólo un elemento de eficiencia en la producción – externalizada al operador mayorista que se adjudique la propuesta anual – del componente único, sino además puede estar generando un cambio cultural que favorezca en un plazo mediano la generalización de rebajas significativas por los servicios turísticos para grupos en temporada baja.

No se percibe en el programa la existencia de actividades prescindibles.

Cabe notar que el programa no cuenta con suficiente información sistematizada para el apoyo a la gestión, por lo que se aprecia la conveniencia de realizar actividades adicionales de recolección y organización de información sobre el desarrollo del programa; estas deberían considerar principalmente el registro en base de datos de la información resultante de las supervisiones en terreno y de los reclamos y otros comentarios de los usuarios, la mantención permanente de información al día sobre las ventas de paquetes turísticos y sobre su realización (turnos, número de pasajeros, etc.) y eventualmente la recolección de información adicional sobre las características de los usuarios que, complementándose con los estudios de evaluación realizados a una muestra al terminar la temporada, apoye la evaluación de las acciones del programa y el diseño de mejoramientos en este.

4.2.2. Gastos de Administración

Cuadro Nº 13
Desglose del Gasto Efectivo Total en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2003)

Ítem	2001	%	2002	%
1. Personal	33.128	1,99%	41.747	1,02%
2. Bienes y Servicios de Consumo	41.129	2,47%	56.477	1,39%
Subtotal Gastos de Administración	74.257	4,46%	98.224	2,41%
3. Inversión		0,00%		0,00%
4a. Otros (transferencias por licitación) **	636.676	38,22%	1.704.140	41,79%
4b. Otros (copago de beneficiarios)**	955.014	57,33%	2.275.187	55,80%
Total	1.665.947	100,00%	4.077.551	100,00%

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

*: Proyección suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03.

** : El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre)

El porcentaje de gastos de administración – que incluye adjudicación y administración de propuestas, y control de calidad en terreno a cada turno – es bastante bajo, y su caída en 2002, en forma conjunta a un importante incremento (144,8%) en el gasto total del programa y, consecuentemente, en el nivel de producción (95,7%; es menor que el aumento en el gasto debido a la introducción de paquetes aéreos) indica un incremento en la productividad medida cuantitativamente. No se dispone de información cualitativa que permita detectar si ese aumento cuantitativo está afectando la calidad de la supervisión, que es de gran importancia para garantizar la calidad del producto del programa.

Debe considerarse que el gasto de administración que se consideró corresponde al informado en la ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de costos (Anexo nº 2) y da cuenta de los costos de personal y materiales del programa. Existen costos no considerados como el del uso de oficinas y existen otros subsidios cruzados al interior de la institución (tales como uso de teléfonos, etc.), pero la medición precisa de estos es de difícil realización y en todo caso no parecen afectar significativamente las cifras.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

Si bien en la Matriz de Marco Lógico se definen dos indicadores adicionales, a nivel de propósito, que son el Costo promedio por fiscalización y el Costo promedio de alojamiento diario, no fue posible analizar su comportamiento debido a que no se dispone de la información para su cálculo. El primero de ellos sería factible de calcular por el programa, pero se debe ser cuidadoso en su interpretación, ya que este costo podría incrementarse al aumentar el número de destinos (por problemas de divisibilidad del personal fiscalizador) sin que ello fuera indicativo de ineficiencia. El segundo requiere para su cálculo de información sobre los precios pactados entre el operador mayorista y los establecimientos hoteleros, información que es de propiedad del operador turístico, formando parte de su información comercial reservada.

4.3. Análisis de Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 14
Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo (Miles de \$ 2003)

Año	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo*	Porcentaje efectivo / asignado
2001	1.052.830	710.933	67,53%
2002	1.801.824	1.802.364**	100,03%

*: Nota: El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre); con estos datos la ejecución sería de 62,6% en el 2001 y 70% en el 2002.

** : Proyección suponiendo que se alcanza el 90% requerido por contrato (lo que sucede con creces si viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03).

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR.

En 2001 el programa no logró gastar su presupuesto, cumpliendo con la meta de número de beneficiarios en un porcentaje casi igual al del gasto del presupuesto; en cambio, en 2002 se asume que logrará gastar todo su presupuesto, más un pequeño exceso que le fue autorizado (debe recordarse que las cifras definitivas respecto al presupuesto de 2002 estarán recién cuando se cierre el contrato correspondiente con el operador mayorista, a fines de mayo de 2003, por lo que la cifra de ejecución presupuestaria para ese año incluye una estimación para el principal elemento de gasto del programa, transferencias a terceros según licitación). La explicación de este comportamiento dispar puede residir en lo nuevo del programa, que ha logrado irse dando a conocer en el tiempo, además de lo cual puede ayudar, en el 2002, la modalidad del contrato, que establece al operador mayorista se paga el total contratado sólo si cumple con al menos el 90% del número de pasajeros contratado con el programa (Este número se ha estipulado de manera tal que el cumplimiento del 90% indicado sea aproximadamente suficiente para satisfacer la meta definida por el programa).

En cuanto a los gastos administrativos, el gasto en remuneraciones es predicho con mucha precisión por consistir en un 100% en honorarios (de manera que no hay ajustes por enfermedad ni similares), y el gasto en bienes y útiles de consumo es coordinado con SERNATUR de manera de evitar excedentes en la ejecución presupuestaria.

La modalidad de remuneración utilizada no corresponde a la normalidad legal para relaciones laborales estables, por lo que es posible que cambie en el futuro, lo que podría afectar pero sólo marginalmente la precisión en la ejecución presupuestaria.

Cabe notar una peculiaridad de la formulación presupuestaria del programa, que ha incluido todos los gastos administrativos en una única glosa, realizándose la separación entre gastos en personal y bienes y servicios de consumo recién en la ejecución presupuestaria. Esta situación no tiene consecuencias de importancia en el desempeño económico del programa.

4.3.2. Aportes de Terceros

El programa tiene definido un porcentaje del 60% (del valor total pagado al operador mayorista por la producción y provisión de todos los servicios contemplados en los paquetes turísticos ofrecidos), el cual es inexcusable, dejando un 40% de aporte fiscal (subsidio). Como se indicó en el punto II.4.1, no se cuenta con los antecedentes necesarios para emitir un juicio sobre la eventual posibilidad de conseguir el fin del programa en grado similar con un porcentaje inferior de subsidio.

4.3.3. Recuperación de Costos

No existe una política de recuperación de costos, distinta del copago analizado en el punto anterior.

4.4. Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

Cuadro N° 15
Evolución de Indicadores / Información de Eficiencia y Economía

Objetivo	Indicadores	Cuantificación	
	Enunciado	2001	2002
Propósito	<i>Eficiencia:</i>		
	<i>Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa</i>	4,46%	2,41%*
	<i>Relación entre el valor del paquete turístico ofrecido por el programa y el valor promedio de paquetes similares de libre oferta (en temporada baja)</i>	n/d	0,61*** (terrestre, 11 días) 0,62*** (terrestre, 8 días) 0,91*** (aéreo, 8 días)
	<i>Economía:</i>		
	<i>Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado</i>	67,53%	100,03%*
	<i>Variación porcentual del gasto promedio efectuado por los beneficiarios</i>	n/d	43,71%
	<i>Relación entre el gasto total desembolsado por los beneficiarios con respecto al gasto realizado por el programa</i>	1,05**	1,10**
	Componentes	<i>Eficiencia:</i>	
<i>Costo promedio por fiscalización</i>		n/d	n/d
<i>Costo promedio de alojamiento diario</i>		n/d	n/d
<i>Economía: No hay definidos indicadores.</i>			

*: Proyección suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03. Esta cifra corresponde al año de operación del programa, que incluye los primeros meses del año siguiente.

** : Corresponde a la estimación del gasto total efectuado por los usuarios (copago más gastos extra realizados en los destinos, estimados por estudio de evaluación), dividido por el gasto total del programa.

***: Utiliza una estimación preliminar, muy gruesa, del valor de paquetes similares, la que está explicada en el punto II.4.2.1.

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por SERNATUR, y del Estudio de Evaluación del Programa "Vacaciones Tercera Edad Período 2001" realizado por Search Marketing (2002).

El programa se aprecia altamente eficiente en la administración de los recursos asignados, con un muy bajo nivel de gasto en administración y un alto grado de utilización del presupuesto asignado, después de un inicio en que no logró gastar su presupuesto por no haber alcanzado la meta de paquetes vendidos.

Produce un producto cuyo costo se aprecia como bajo (implicando producción eficiente del componente), a pesar de la falta de programas comparables, que obliga a una comparación poco rigurosa.

Obtiene un importante efecto multiplicador, que se aprecia en el valor estimado del gasto total de los usuarios, tal que el gasto extra realizado por estos en el destino supera al subsidio estatal, con el consecuente impacto positivo sobre la actividad turística fuera de temporada.

Parece necesario realizar actividades adicionales de recolección y sistematización de información sobre el desarrollo del programa, a fin de apoyar la evaluación de sus acciones y el diseño de mejoramientos. En la actualidad se cuenta con insuficiente información sistematizada para estos fines.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

5.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El problema de la marcada estacionalidad de la demanda turística nacional, se debe principalmente a un problema estructural del sector, debido a un conjunto de elementos, entre los que destacan el clima, el calendario de vacaciones escolares y el hábito muy arraigado en los chilenos de concentrar sus viajes turísticos de vacaciones en los meses de verano.

Las cifras de ventas de paquetes turísticos por el programa indican que efectivamente éste cumple con sus objetivos, los que apuntan por una parte a potenciar el quiebre de la estacionalidad del turismo nacional, y por otra, a que personas de grupos de interés social (adultos mayores en este caso) hagan turismo a un precio abordable y utilicen servicios turísticos en temporada baja. Al respecto cabe destacar que este programa entrega un subsidio para un fin que es primordialmente de fomento productivo, y secundariamente para un fin de tipo social; esto debe ser tenido en cuenta al evaluarlo en forma comparativa, pues determina el tipo de programas con que debe compararse.

Con la ejecución del programa se ha logrado disminuir el impacto negativo de la estacionalidad en el turismo, pero no lo han hecho desaparecer por completo. Por lo tanto el problema aún existe, pero atenuado en una pequeña medida. Al mismo tiempo, la cantidad de adultos mayores está en aumento en nuestra pirámide demográfica, lo que permite prever una demanda creciente por paquetes turísticos orientados a este segmento, ayudando al sostenimiento de la actividad turística en la temporada baja.

La existencia y operación del programa debería crear, lentamente, un cambio en los tradicionales hábitos (tanto de estacionalidad en los turistas como de escasa rebaja de precios en temporada baja por parte de los operadores) para romper esa estacionalidad. Así, es posible que en un plazo bastante largo el programa logre un buen cumplimiento permanente de su fin, que llegue a hacerlo innecesario como resultado de su propio éxito.

Los antecedentes expuestos indican que la continuidad del programa de vacaciones tercera edad se justifica plenamente, en su actual forma de ejecución, pues cumple con los objetivos para los que fue implementado, los que serán válidos aún por al menos varios años.

6. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

6.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

De acuerdo a los resultados obtenidos por el programa, y las condiciones actuales de operación, se estima que el programa logrará una continuidad y logro de sus objetivos en el plazo establecido para su desarrollo (2001- 2006), pues salvo algunos detalles, en sus dos años de ejecución presenta positivos indicadores en los diferentes ámbitos de evaluación, con evaluaciones periódicas y ajustes permanentes, lo cual sumado a la capacidad institucional de SERNATUR, su presencia regional y la modalidad de externalización en la entrega del servicio, permite concluir que el programa posee una alta sostenibilidad en el tiempo.

Solamente surge la duda que el reducido equipo humano del programa pueda mantener la correcta operación del mismo ante su crecimiento actual y previsible en el futuro. En efecto, entre 2001 y 2002 el número de destinos creció en un 67%, el de usuarios en un 96% y el presupuesto en un 154%, en tanto los gastos en personal subían sólo en un 26%. Esto ha significado un recargo visible de tareas, al menos en el equipo central del programa, que resulta en una reducción en la capacidad de registrar, administrar y evaluar la información, y de no resolverse podría comenzar a afectar no sólo aspectos de evaluación y planificación de largo plazo, sino la operación misma del programa

7. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

7.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

El programa en sí mismo es un proyecto innovador, pues desarrolla un submercado – el del turismo fuera de temporada – de muy limitada existencia en el país y con escasos operadores. Esto lo hace apoyando a grupos de interés social, destacando las personas de la tercera edad y los discapacitados, todos los cuales tienen un cierto grado de riesgo social por falta de estímulos y actividades que fácilmente pueden llevar a la aparición de cuadros depresivos y baja sociabilidad.

El programa utiliza a una modalidad de subsidio por unidad vendida, poco utilizada en el sistema público nacional, y resulta en un fomento y beneficio al sector privado, a la vez que beneficia a un sector de la población de interés social.

Destaca además como innovadora la externalización completa de la ejecución del programa, con la consecuente reducida estructura institucional pública y la disminución burocrática. También destaca el cofinanciamiento en la adquisición de los servicios turísticos que contiene el programa, que incentiva el gasto privado (tanto en la forma de copago como de gasto adicional en los puntos de destino) con una ejecución de gasto público, fomentando así la actividad económico - turística y la regionalización.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En general, el diseño del programa es considerado por el panel como adecuado para el problema que se pretende solucionar, definido en su Fin de potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social. Consecuentemente, el programa tiene dos poblaciones objetivo (empresas turísticas y adultos mayores de 60 años, como grupo de interés social); la primera de estas poblaciones está definida sólo implícitamente, en la operación del programa, y la segunda cuenta con una cuantificación aproximada, aunque metodológicamente cuestionable por su carácter inductivo y por limitaciones en la definición de la muestra.

La ejecución del programa se externaliza a una empresa privada, lo que le ha permitido una estructura organizacional simple, con un escaso personal distribuido en una coordinación nacional (encargada principalmente de la planificación general, de la coordinación con los encargados regionales y responsable del proceso de llamado a licitación, y adjudicación de las propuestas anuales a un operador mayorista de servicios turísticos), y de encargados regionales que supervisan en terreno los servicios prestados y organizan la solución de las fallas detectadas, en coordinación con el personal de terreno del operador mayorista y las empresas prestadores de servicios. Este personal se ha mantenido casi estable a pesar del fuerte crecimiento del programa, con el riesgo de quedar sobrepasado por la cantidad de tareas que implican este y probables crecimientos futuros. Al respecto, el panel ha podido apreciar como un primer síntoma una sobrecarga de trabajo en la coordinadora del programa, que sin duda debe afectar su capacidad de mantener tanto una gestión que actualmente es exitosa, como una adecuada visión de conjunto, necesaria para la planificación a mediano y largo plazo sin la presión de lo inmediato.

El sistema de pago de avances, por turnos realizados, puede producir un desbalance entre la ejecución presupuestaria y el número de pasajeros efectivos respecto a la meta anual de pasajeros definida, ya que el número de usuarios por turno es variable; el riesgo de este desbalance es cotrarrestado en la operación actual del programa sólo por las garantías pecuniarias exigidas al operador mayorista; sin embargo, se debe destacar que para la ejecución del programa correspondiente al año 2003 (que se inicia después de mayo, y deberá completarse durante los primeros meses de 2004), se ha reincorporado el sistema de pago por beneficiario viajado, lo que debe evitar este riesgo.

El seguimiento y evaluación del programa, incluye la evaluación en terreno de todos y cada uno de los turnos, con la consecuente corrección inmediata de las deficiencias, lo que asegura un estándar de calidad en la entrega de los servicios turísticos. Sin embargo se extraña la existencia de un sistema de seguimiento del programa con diseño y manejo de bases de datos dinámicas, que permitiera sistematizar los diferentes instrumentos de fiscalización y evaluación existentes, así como las características de los beneficiarios y usuarios, de manera de contribuir a analizar y planificar de mejor forma el funcionamiento del programa; un síntoma de esta necesidad fueron las fallas detectadas por el panel en la recuperación de información sobre el programa. La implementación de este sistema requeriría de presupuesto adicional para el diseño, el que puede ser externalizado, y para la operación, la que requiere de personal especializado adicional.

Se realiza anualmente una evaluación ex post del programa, que permite apreciar un alto grado de satisfacción del programa por parte de los usuarios, así como los principales problemas y cualidades encontrados en la ejecución. Sin embargo, se estima que la evaluación debe considerar la caracterización, el grado de satisfacción y los requerimientos desde el punto de vista de los empresarios turísticos, los cuales según la matriz de marco lógico del programa son sus beneficiarios directos.

El programa corresponde a una iniciativa nueva en el ámbito público, por lo que se encuentra en un proceso de ajuste y mejoramiento.

En 2001 no cumplió la meta de usuarios (pasajeros), aún con una extensión a los primeros meses de 2002; en cuanto al 2002, se espera que se logre con creces el cumplimiento de la meta de cobertura, también en una extensión respecto al tiempo original. Para minimizar la posibilidad de que la meta no fuera lograda, ésta se debería estimar en base a un estudio de demanda. Al respecto cabe destacar que el grupo de beneficiarios – usuarios se define en el programa como “grupos de interés social”, lo permitiría ampliarlo a otros grupos distintos de los adultos mayores y sus acompañantes; de hecho se está considerando la posibilidad de extenderlo a personas con algún grado de discapacidad física o mental, y a chilenos residentes en el extranjero (pero sin otorgar subsidio a sus acompañantes).

La cobertura de días-cama ocupados, respecto a los disponibles, alcanza sólo al 3,7% para el año 2001 y 3,5% para el 2002. Sin embargo, el panel considera que el aumento logrado de la ocupabilidad en esa época, con una magnitud significativa de días-cama utilizados, aporta efectivamente a aumentar la demanda en temporada baja, y por lo tanto consigue el fin de potenciar el quiebre de la estacionalidad.

En el ámbito de calidad se aprecia un altísimo grado de satisfacción por parte de los usuarios del programa y de los prestadores de servicios turísticos, lo que da cuenta de una buena entrega del componente y de una adecuada calidad en los diferentes servicios. No obstante, no se pudo analizar los tipos y magnitud de los reclamos del programa en regiones.

El programa se aprecia altamente eficiente en la administración de los recursos asignados, con un muy bajo nivel de gasto en administración y un altísimo grado de utilización del presupuesto asignado, considerando el período de operación del programa, que incluye los primeros meses del año siguiente¹³. Produce un producto cuyo costo es apreciado por el panel como bajo (implicando producción eficiente del componente), a pesar de la falta de programas comparables, que obliga a una comparación poco rigurosa.

El programa obtiene un importante efecto multiplicador, que se aprecia en el valor estimado del gasto total de los usuarios, tal que el gasto extra realizado por estos en el destino supera al subsidio estatal, con el consecuente impacto positivo sobre la actividad turística fuera de temporada. A pesar de ello, el problema que busca solucionar aún existe, pero atenuado en una cierta medida

La continuidad del programa se justifica plenamente, pues cumple con los objetivos para los que fue implementado, los que serán válidos aún por al menos varios años; en efecto, la existencia y operación del programa debería crear, lentamente, un cambio en los hábitos tradicionales (tanto de estacionalidad en los turistas como de escasa rebaja de precios en temporada baja por parte de los operadores) para romper esa estacionalidad, siendo posible que en un plazo bastante largo el programa logre un buen cumplimiento permanente de su fin, tal que llegue a ser innecesario como resultado de su propio éxito.

De acuerdo a los resultados obtenidos por el programa, y las condiciones actuales de operación, se estima que el programa logrará una continuidad y logro de sus objetivos en el plazo establecido para su desarrollo (2001- 2006), pues salvo algunos detalles, en sus dos años de ejecución presenta positivos indicadores en los diferentes ámbitos de evaluación, con evaluaciones periódicas y ajustes permanentes, lo cual sumado a la capacidad institucional de SERNATUR, su presencia regional y la modalidad de externalización en la entrega del servicio, permite concluir que el programa posee una alta sostenibilidad en el tiempo.

Solamente surge la duda que el reducido equipo humano del programa pueda mantener la correcta operación del mismo ante su crecimiento actual y previsible en el futuro, ya que su fuerte crecimiento

¹³ En caso de tomar año calendario estos porcentajes bajarían considerablemente, entregando una visión distorsionada de la operación del programa.

reciente (que se espera se mantenga) ha significado un recargo visible de tareas, al menos en el equipo central del programa, que resulta en una reducción en la capacidad de registrar, administrar y evaluar la información, y de no resolverse podría comenzar a afectar no sólo aspectos de evaluación y planificación de largo plazo, sino la operación misma del programa.

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

1. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

- a) Modificar el período anual definido de ejecución del programa, incluyendo en su ejecución los meses de marzo, abril y mayo del año siguiente y estableciendo un modelo que incorpore en el contrato desde un inicio la inclusión de esos meses en la ejecución del programa, con el fin de no tener que extender anualmente el plazo para cubrir anualmente esos meses de temporada baja. Esto permitiría una mejor planificación para el cumplimiento de las metas.
- b) Abrir el programa, a fin de mejorar su eficacia, a otros segmentos de la población, que sean también de interés social (sujeto a que el presupuesto del programa siga creciendo) o que no lo sean (en cuyo caso podría omitirse el subsidio, limitándose las ventajas del programa al precio que éste negocia con los operadores turísticos). Algunos tipos de usuario que se podrían considerar son: estudiantes, novios, mujeres, jóvenes, etc.
- c) Profundizar la coordinación con otras instituciones relacionadas al turismo, tales como INDAP (Turismo Rural) y CONAF (a cargo de los Parques Nacionales), para el aprovechamiento mutuo de las actividades (por ejemplo, para complementar la oferta turística del programa), así como con otras instituciones como Cajas de Compensación, entidades financieras y otros que puedan aportar al logro del fin del programa.
- d) Realizar la evaluación externa del programa diferenciando entre los distintos agentes involucrados en el programa, es decir, empresas hoteleras, de transportes, de atenciones de salud, etc., por cada uno de los destinos.
- e) Buscar deliberadamente, como objetivo declarado e implementando medidas adecuadas en el proceso de producción, la generación de una mentalidad, en los operadores turísticos, proclive a la conquista de usuarios mediante la rebaja de tarifas en temporada baja, así como, en la población en general, de un mayor aprovechamiento de estas rebajas, de manera de facilitar el logro de una situación ideal en que el programa llegue a ser innecesario por haber generado las condiciones que aseguran el cumplimiento adecuado de su fin sin la necesidad de intervención directa.
- f) En el mecanismo de transferencia de recursos se recomienda pagar al operador (pagos parciales) según el número de usuarios atendidos y no por turno, con el fin de velar por el cumplimiento de las metas de pasajeros y no concentrar los usuarios en el período de extensión del programa. Complementariamente a lo anterior, sería posible disminuir las garantías solicitadas en la licitación, con el fin de aumentar la competencia en la adjudicación del Programa. Vale destacar que esta recomendación ya fue incorporada en la licitación del programa para 2003, efectuada durante el desarrollo de la presente evaluación.
- g) Establecer una metodología clara y objetiva en la definición de los destinos turísticos, que involucre y responda a la demanda e interés de los empresarios locales y comprenda la participación de otras instituciones como municipios, Cámaras de Turismo, Gobernaciones, etc. En la medida que se cuente con esta metodología, será posible procesar de la mejor manera los intereses de estos grupos, que ya se hacen sentir en el programa.
- h) Establecer una metodología revisada que permita cuantificar la población potencial de pasajeros. (Si bien esto requiere de recursos, el panel estima posible realizar

mejoramientos metodológicos que permitan una mejor estimación sin requerir de un presupuesto especial, manejándolo dentro del actual presupuesto asignado, informalmente pues no se cuenta con glosa presupuestaria, a los estudios de evaluación).

2. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

- a) Aumentar el personal a nivel central del programa, con el fin de aumentar y mejorar en las labores de estudios, planificación, seguimiento y control.
- b) Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución del programa, con el uso de indicadores, que permita contar con información constantemente, sin necesidad de esperar que las evaluaciones externas permitan conocer las características del programa. Este sistema serviría de sustento de información, entre otras, a las actividades correspondientes a las recomendaciones (c) y d), y puede incluir a las correspondientes a la recomendación (h). El diseño del sistema podría ser externalizado, pero su operación debería realizarse por personal del programa.
- c) Recoger y sistematizar los informes de fiscalización de terreno de los encargados regionales, comprobar su corrección y elaborar un informe anual al respecto.
- d) Sistematizar, responder y hacer seguimiento de las deficiencias identificadas en los libros de reclamos disponibles a nivel central y en regiones.
- e) Definir la población potencial y objetivo de los diferentes empresarios turísticos beneficiarios del programa, tanto cualitativamente, como cuantitativamente para cada destino, sus requisitos mínimos, y características deseables según los objetivos del programa.
- f) Estudiar los cambios culturales generados por la acción del programa en oferentes y demandantes de servicios turísticos en temporada baja, con vistas a orientarlo hacia la generación de cambios permanentes en las conductas de los agentes, que vayan haciendo, a largo plazo, autosustentables los beneficios de mitigación de la estacionalidad en el turismo nacional.
- g) Realizar un estudio de sustentabilidad de los beneficios del programa a nivel de los adultos mayores, desde el punto de vista de la calidad de vida, beneficios psicosociales, salud, etc., a mediano y largo plazo. Esto permitiría obtener información sobre un beneficio secundario (no afecta a los beneficiarios principales) del programa, pero sin duda importante y con impacto sobre su validación social.
- h) Desarrollar una base de datos en línea, con información de los usuarios efectivos del programa, con información mínima que permita identificar a los usuarios (RUT, edad, sexo, etc.), y realizar una caracterización y evaluación de ellos.
- i) Estudiar y definir el tamaño óptimo del programa, es decir, el tope de viajes que puedan realizar los adultos mayores nacionales, con el fin de determinar el tamaño máximo de aumento de los recursos para su ejecución. (estudio de demanda)
- j) Realizar una evaluación de impacto del programa, una vez que se haya completado el período definido en su diseño, desde el punto de vista de los beneficios alcanzados, el impacto en el mercado, el cambio en las costumbres, etc.

V. Referencias

1. Bibliografía

- Ipsos Search Marketing: Estudio de Evaluación del Programa “Vacaciones Tercera Edad Período 2001”. Santiago, enero 2001.
- Ipsos Search Marketing: Presentación titulada “Informe N°3. Estudio Evaluación Programa Vacaciones Tercera Edad”. Santiago, enero 2003. SERNATUR: Bases de Licitación Pública para el Programa Vacaciones Tercera Edad 2002.
- SERNATUR: Libro de Reclamos, 2002.
- SERNATUR: Diversos formularios de supervisión, detalle de turnos, etc.

2. Entrevistas Realizadas

22 de enero de 2003

- Francisca Retamal: Directora Nacional Programa
- Patricia Legües: Contraparte Ministerio de Economía
- Teresa Hernández: Control de Gestión SERNATUR
- Ernesto González: Contraparte DIPRES
- Panel evaluador

29 de enero de 2003

- Francisca Retamal: Directora Nacional Programa
- Teresa Hernández: Control de Gestión SERNATUR
- Ernesto González: Contraparte DIPRES
- Panel evaluador

10 de marzo de 2003

- Francisca Retamal: Directora Nacional Programa
- Teresa Hernández: Control de Gestión SERNATUR
- Ernesto González: Contraparte DIPRES
- Panel evaluador

1 de abril de 2003

- Francisca Retamal: Directora Nacional Programa
- Fernando Merino: Subdirector de Desarrollo SERNATUR
- Manuel Morandé: Subdirector de Operaciones y Control - SERNATUR
- Teresa Hernández: Control de Gestión SERNATUR
- Ernesto González: Contraparte DIPRES
- Panel evaluador

Entrevistas telefónicas en diversas fechas, con Francisca Retamal y otro personal del programa

**ANEXO 1: MATRIZ DE MARCO LÓGICO
PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD**

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA : 2001 MINISTERIO RESPONSABLE : MINISTERIO DE ECONOMÍA SERVICIO RESPONSABLE : SERVICIO NACIONAL DEL TURISMO, SERNATUR PRESUPUESTO ASIGNADO 2002 : MM\$ 2.192,9				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	1.1.1 INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	1.2 Enunciado	1.2.1 Forma de Cálculo		
FIN:				
Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social.				
PROPÓSITO:				
Utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social.	<u>Eficacia:</u> 1. Porcentaje de ocupación de camas p}or destino.	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de noches camas utilizadas por el programa en el destino x año i}}{\text{N}^\circ \text{ de noches-camas disponibles en temporada baja en el destino x año i}} \right) * 100$	Listado de Viajeros y estadísticas del INE	Existencia de personas interesados en utilizar el programa.
	<u>Eficiencia:</u> 2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.	$\left(\frac{\text{Gasto administrativo total del programa año i}}{\text{Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año i}} \right) * 100$	Ley de presupuesto y asignación presupuestaria	Existencia de presupuesto Programático anualmente

3. Relación entre el valor del paquete turístico ofrecido por el programa y el valor promedio de paquetes similares de libre oferta (en temporada baja).	Valor del paquete turístico del programa / valor promedio de paquetes similares de libre oferta	Ejecución presupuestaria y cotizaciones.	
<u>Economía:</u> 4. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.	(Presupuesto ejecutado año i / Presupuesto asignado año i) * 100	Ejecución presupuestaria y asignación de presupuesto	
5. Variación porcentual del gasto promedio efectuado por los beneficiarios.	$[(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n-1) - 1] * 100$	Listado de viajeros y encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino).	Existe gasto de usuarios en los destinos.
6. Relación entre el gasto total desembolsado por los beneficiarios con respecto al gasto realizado por el programa.	$(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \text{Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año } i) * 100$	Listado de viajeros, encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino) e informe de ejecución presupuestaria.	Existe gasto de usuarios en los destinos.
<u>Calidad:</u> 7. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa.	(Nº beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa / Total beneficiarios atendidos) * 100	Encuesta de satisfacción.	
8. Promedio de calificación del programa efectuada por los beneficiarios.	$\sum \text{valor de calificación del beneficiario } i \text{ del programa} / \text{Total beneficiarios encuestados}$	Encuesta de satisfacción.	

COMPONENTES :

1. Paquetes turísticos de temporada baja a los que han accedido los beneficiarios.	<u>Eficacia:</u> 1. Porcentaje de paquetes turísticos ejecutados.	(Nº de paquetes ejecutados / Nº paquetes programados) * 100	Propuesta presentada en Nº de paquetes, Informes de fiscalización.	
	<u>Eficiencia:</u> 2. Costo promedio por fiscalización	(Total presupuesto de Recursos humanos / Nº de fiscalizaciones efectuadas) * 100	Presupuesto de RRHH, informes de fiscalización	
<i>Modo de producción:</i> Se realiza a través de la modalidad de licitación pública a empresas del rubro turístico	3. Costo promedio de alojamiento diario	(Total de recursos anuales efectivamente utilizados en subsidios/ Total de noches de alojamiento reales utilizadas por el programa) * 100	Informes de fiscalización, listados de viajeros por turno, ejecución presupuestaria	
	<u>Calidad:</u> 4. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el paquete turístico.	(Nº beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con la cantidad, calidad y oportunidad de cada tipo de servicio demandado / Total beneficiarios encuestados) * 100	Encuesta de satisfacción	

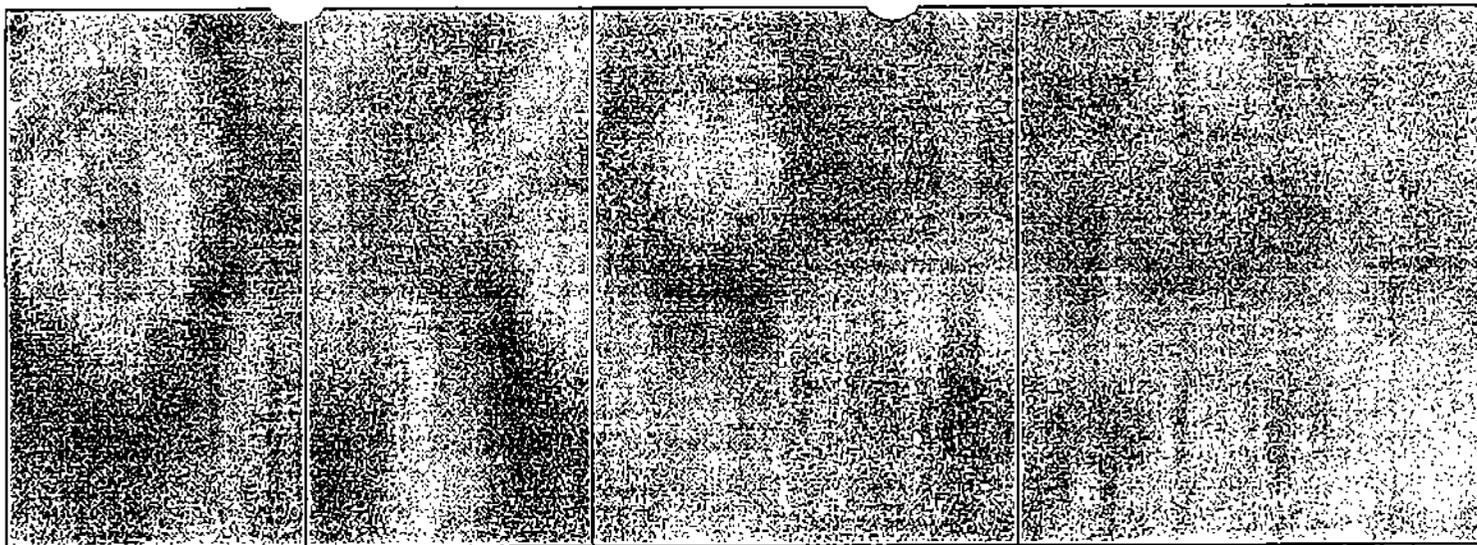
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	1.2.2 INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	1.3 Enunciado	1.4 Forma de Cálculo		
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Diseño y ejecución de estrategias de difusión del Programa</p> <p>Diseño de material de difusión contemplando intereses para varones adultos mayores (promoviendo aspectos relativos a su interés)</p> <p>Desarrollo de convenios y contratos, por parte del operador, con todos los actores involucrados en el servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Alojamiento • Alimentación • Actividades recreativas • Atención Médica • Seguros de Viaje • Asistencia Técnica <p>Comercialización del Programa en agencias de viaje de las distintas regiones del país.</p>				
<p>Utilización de los servicios turísticos de los destinos seleccionados en temporada baja</p>				

Ofertas de circuitos turísticos

Seguimiento: 2001 -2006

Fiscalización permanente de la correcta ejecución del Programa (Traslados, alojamiento, calidad hotelera, alimentación, actividades recreativo-culturales, atención médica

Evaluación del programa, incorporando las motivaciones de participación por género





ANEXO 2:

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS¹⁴

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2003, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

AÑO	FACTOR
1999	1,1387
2000	1,0964
2001	1,0587
2002	1,0325
2003	1,0000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 1999-03 (en miles de pesos de 2003)

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto (Ver Notas Técnicas, VIII.2) correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- El presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público más las variaciones que ocurren a lo largo del año. El año 2003, el presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado (Ver Notas Técnicas, VIII.2).

Cuadro N°1: Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa
En miles de pesos de 2003

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.604.536	1.599.289	99.67
Bienes y Servicios de Consumo	746.670	745.589	99.85
Inversión	112.968	111.178	98.41
Transferencias	1.070.363	1.048.565	97.96
Otros	352.086	351.294	99.79
TOTAL	3.886.623	3.855.914	99.20

¹⁴ En el presente instructivo los conceptos de costo y gasto se utilizan indistintamente.

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.636.507	1.631.576	99.69
Bienes y Servicios de Consumo	714.452	714.858	100.05
Inversión	32.944	31.259	94.88
Transferencias	474.410	432.719	91.21
Otros	274.866	274.393	99.70
TOTAL	3.133.179	3.084.806	98.45

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.691.362	1.689.473	99.88
Bienes y Servicios de Consumo	672.366	672.374	100
Inversión	31.453	31.254	99.36
Transferencias	1.539.282	1.525.014	99.07
Otros	217.306	213.062	98.08
TOTAL	4.151.768	4.131.178	99.50

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.767.784	1.765.778	99.88
Bienes y Servicios de Consumo	841.995	841.452	99.93
Inversión	122.171	121.465	99.42
Transferencias	2.984.439	2.984.102	99.98
Otros	131.128	131.249	99.66
TOTAL	5.847.516	5.844.047	99.94

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	1.677.315
Bienes y Servicios de Consumo	773.747
Inversión	60.188
Transferencias	3.041.158
Otros	200
TOTAL	5.552.608

II. Información Específica del Programa, Período 1999-03 (en miles de pesos de 2003)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa (Ver Notas Técnicas, VIII.1), y sus montos y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:
 - El aporte fiscal directo del programa: es aquel que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
 - Las transferencias de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.
 - Otras fuentes de financiamiento: son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2: Fuentes de Financiamiento del Programa
En miles de pesos de 2003

Fuentes de Financiamiento	1999		2000		2001		2002		2003	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	0	0	0	0	1.052.830	52,4	1.801.824		2.192.870	
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1 Beneficiarios Programa					955.014	47,6	Nota			
3.2										
3.3										
Total					2.007.844	100				

Nota: Este monto no puede ser entregado, pues el Programa, a la fecha, no ha concluido. Sólo podría ser estimado.

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público más las variaciones que ocurren a lo largo del año. El año 2003, el presupuesto asignado corresponde al presupuesto inicial aprobado.
- El gasto efectivo es la parte del presupuesto efectivamente gastada (Ver Notas Técnicas, VIII.2).
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 "Total de Gasto Efectivo del Programa", en lo que se refiere a gasto efectivo del presupuesto asignado.

Cuadro N°3: Presupuesto y Gasto Efectivo del Programa.
En miles de pesos de 2003

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal (honorarios)	74.321	33.128	4,7
Bienes y Servicios de Consumo		41.129	5,8
Inversión			
Transferencias por licitación	978.509	636.676	89,50
Total	1.052.830	710.933	100

Nota: El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contratoría (que incluye los meses de enero a diciembre)

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal (honorarios)	108.619	41.747	2,3
Bienes y Servicios de Consumo		56.477	3,1
Inversión			
Transferencias por licitación	1.693.205	1.704.140*	94,6
Total	1.801.824	1.802.364	100

Nota: El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre)

* Este monto comprende: M\$1.270.470, correspondiente a lo efectivamente pagado en el 2002; y M\$531.894, correspondiente a lo devengado y que será pagado en el 2003, a través de la cuenta 60.98.004. El presupuesto fue excedido en M\$ 540.

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	107.830
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Otros	
Total	2.192.870

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

- Se debe señalar el total de gasto efectivo por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto efectivo del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°6 "Costos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa" del respectivo año y consistente con el monto total del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa" del respectivo año.

Cuadro N°4: Total de Gasto Efectivo del Programa
En miles de pesos de 2003

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ¹⁵	Total Gasto Efectivo del Programa
1999			
2000			
2001	710.933	955.014	1.665.947
2002	1.802.364	Nota	

Nota: Este monto no puede ser entregado, pues el Programa, a la fecha, no ha concluido. Sólo podría ser estimado. Se cuenta con información de pasajeros efectivamente viajados a la fecha, pero no se tiene el número de pasajeros beneficiarios definitivo.

Nota: El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre)

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de costo involucrado en la producción de cada componente del programa (Ver Notas Técnicas, VIII.3). En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

¹⁵ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 2 y 3 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

Cuadro N°5: Costo de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos de 2003

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1				904.885	269.155					417.650				1.591.690
Total programa				904.885	269.155					417.650				1.591.690
Total				904.885	269.155					417.650				1.591.690

* Estos valores se desprenden de los pasajeros efectivamente viajados a cada destino.

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Total programa														
Total														

* No se dispone del número de pasajeros beneficiarios definitivo para cada destino, para el ejercicio 2002.

2.5. Costos de Administración del Programa y Costos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto efectivo en: (i) costos de administración y (ii) costos de producción de los componentes del programa.
- Los costos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc. (Ver Notas Técnicas, VII).
- Los costos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (Ver Notas Técnicas, VIII.3).

Cuadro N°6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos de 2003

AÑO	Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
1999			
2000			
2001	74.257	1.591.690	1.665.947
2002	98.224	Nota	

Nota: No se dispone del número de pasajeros beneficiarios definitivo para cada destino, para el ejercicio 2002.

ANEXO 3: MATRIZ DE MARCO LÓGICO FINAL PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD

(Se propone una modificación: el agregado del indicador nº 10, de eficacia a nivel de componente)

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA : 2001 MINISTERIO RESPONSABLE : MINISTERIO DE ECONOMÍA SERVICIO RESPONSABLE : SERVICIO NACIONAL DEL TURISMO, SERNATUR PRESUPUESTO ASIGNADO 2002 : MM\$ 2.192,9				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	1.4.1 INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	1.5 Enunciado	1.5.1 Forma de Cálculo		
FIN:				
Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social.				
PROPÓSITO:				
Utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social.	<u>Eficacia:</u> 1. Porcentaje de ocupación de camas por destino.	(Nº de noches camas utilizadas por el programa en el destino x año i / Nº de noches-camas disponibles en temporada baja en el destino x año i) * 100	Listado de Viajeros y estadísticas del INE	Existencia de personas interesados en utilizar el programa.
	<u>Eficiencia:</u> 2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.	(Gasto administrativo total del programa año i / Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año i) * 100	Ley de presupuesto y asignación presupuestaria	Existencia de presupuesto Programático anualmente

3. Relación entre el valor del paquete turístico ofrecido por el programa y el valor promedio de paquetes similares de libre oferta (en temporada baja).	Valor del paquete turístico del programa / valor promedio de paquetes similares de libre oferta	Ejecución presupuestaria y cotizaciones.	
<u>Economía:</u> 4. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.	$(\text{Presupuesto ejecutado año } i / \text{Presupuesto asignado año } i) * 100$	Ejecución presupuestaria y asignación de presupuesto	
5. Variación porcentual del gasto promedio efectuado por los beneficiarios.	$[(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n-1) - 1] * 100$	Listado de viajeros y encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino).	Existe gasto de usuarios en los destinos.
6. Relación entre el gasto total desembolsado por los beneficiarios con respecto al gasto realizado por el programa.	$(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \text{Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año } i) * 100$	Listado de viajeros, encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino) e informe de ejecución presupuestaria.	Existe gasto de usuarios en los destinos.
<u>Calidad:</u> 7. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa.	$(\text{N}^\circ \text{ beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa} / \text{Total beneficiarios atendidos}) * 100$	Encuesta de satisfacción.	
8. Promedio de calificación del programa efectuada por los beneficiarios.	$\sum \text{valor de calificación del beneficiario } i \text{ del programa} / \text{Total beneficiarios encuestados}$	Encuesta de satisfacción.	

COMPONENTES :

<p>1. Paquetes turísticos de temporada baja a los que han accedido los beneficiarios.</p> <p>Modo de producción: Se realiza a través de la modalidad de licitación pública a empresas del rubro turístico</p>	<p><u>Eficacia:</u></p> <p>9. Porcentaje de paquetes turísticos ejecutados.</p> <p>10. Cobertura de la población potencial</p>	<p>(N° de paquetes ejecutados / N° paquetes programados) * 100</p> <p>(N° de paquetes ejecutados / población potencial) * 100</p>	<p>Informes de fiscalización, Propuesta presentada en N° de paquetes.</p> <p>Informes de fiscalización, Estimación de la población objetivo.</p>		
	<p><u>Eficiencia:</u></p> <p>11. Costo promedio por fiscalización</p> <p>12. Costo promedio de alojamiento diario</p>	<p>(Total presupuesto de Recursos humanos / N° de fiscalizaciones efectuadas) * 100</p> <p>(Total de recursos anuales efectivamente utilizados en subsidios/ Total de noches de alojamiento reales utilizadas por el programa) * 100</p>	<p>Presupuesto de RRHH, informes de fiscalización</p> <p>Informes de fiscalización, listados de viajeros por turno, ejecución presupuestaria</p>		
	<p><u>Calidad:</u></p> <p>13. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el paquete turístico.</p>	<p>(N° beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con la cantidad, calidad y oportunidad de cada tipo de servicio demandado / Total beneficiarios encuestados) * 100</p>	<p>Encuesta de satisfacción</p>		

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	1.5.2 INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	1.6 Enunciado	1.7 Forma de Cálculo		
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Diseño y ejecución de estrategias de difusión del Programa</p> <p>Diseño de material de difusión contemplando intereses para varones adultos mayores (promoviendo aspectos relativos a su interés)</p> <p>Desarrollo de convenios y contratos, por parte del operador, con todos los actores involucrados en el servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Alojamiento • Alimentación • Actividades recreativas • Atención Médica • Seguros de Viaje • Asistencia Técnica <p>Comercialización del Programa en agencias de viaje de las distintas regiones del país.</p>				
<p>Utilización de los servicios turísticos de los destinos seleccionados en temporada baja</p>				

Ofertas de circuitos turísticos

Seguimiento: 2001 -2006
Fiscalización permanente de la correcta ejecución del Programa (Traslados, alojamiento, calidad hotelera, alimentación, actividades recreativo-culturales, atención médica)

Evaluación del programa, incorporando las motivaciones de participación por género



**ANEXO 4: MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO
PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD**

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA : 2001 MINISTERIO RESPONSABLE : MINISTERIO DE ECONOMÍA SERVICIO RESPONSABLE : SERVICIO NACIONAL DEL TURISMO, SERNATUR PRESUPUESTO ASIGNADO 2002 : MM\$ 2.192,9						
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	Valores	
	Enunciado	Forma de Cálculo			2001	2002
FIN:						
Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo, preferentemente de grupos de interés social.						
PROPÓSITO:						
Utilización de servicios turísticos en Chile durante la temporada baja por grupos de personas con características similares, preferentemente de interés social.	<u>Eficacia:</u> 1. Porcentaje de ocupación de camas por destino.	(N° de noches camas utilizadas por el programa en el destino x año i / N° de noches-camas disponibles en temporada baja en el destino x año i) * 100	Listado de Viajeros y estadísticas del INE	Existencia de personas interesados en utilizar el programa	3,7%	3,5%
	<u>Eficiencia:</u> 2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.	(Gasto administrativo total del programa año i / Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año i) * 100	Ley de presupuesto y asignación presupuestaria	Existencia de presupuesto Programático o anualmente	4,46%	2,41% ⁽³⁾

3. Relación entre el valor del paquete turístico ofrecido por el programa y el valor promedio de paquetes similares de libre oferta (en temporada baja).	Valor del paquete turístico del programa / valor promedio de paquetes similares de libre oferta	Ejecución presupuestaria y cotizaciones		n/d ⁽¹⁾	0,61 (terrestre, 11 días) 0,62 (terrestre, 8 días) 0,91 (aéreo, 8 días) ⁽²⁾
<u>Economía:</u> 4. Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.	(Presupuesto ejecutado año i / Presupuesto asignado año i) * 100	Ejecución presupuestaria y asignación de presupuesto	Existe gasto de usuarios en los destinos.	67,53%	100,03% ⁽³⁾
5. Variación porcentual del gasto promedio efectuado por los beneficiarios.	$[(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n-1) - 1] * 100$	Listado de viajeros y encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino).		n/d ⁽⁴⁾	43,71%
6. Relación entre el gasto total desembolsado por los beneficiarios con respecto al gasto realizado por el programa.	$(\sum \text{Gasto del beneficiario } i \text{ en el año } n / \text{Gasto efectivo total de la asignación presupuestaria año } i) * 100$	Listado de viajeros, encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino) e informe de ejecución presupuestaria.		1,05	1.10%
<u>Calidad:</u> 7. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa.	(Nº beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con el programa / Total beneficiarios atendidos) * 100	Encuesta de satisfacción.		87%	86%

	8. Promedio de calificación del programa efectuada por los beneficiarios.	Σ valor de calificación del beneficiario i del programa / Total beneficiarios encuestados	Encuesta de satisfacción.		92,6%	90,8%
--	---	--	---------------------------	--	-------	-------

COMPONENTES:

<p>1. Paquetes turísticos de temporada baja a los que han accedido los beneficiarios.</p> <p>Modo de producción: Se realiza a través de la modalidad de licitación pública a empresas del rubro turístico</p>	<p><u>Eficacia:</u></p> <p>9. Porcentaje de paquetes turísticos ejecutados.</p>	(N° de paquetes ejecutados / N° paquetes programados) * 100	Propuesta presentada en N° de paquetes, Informes de fiscalización.		67,6%	101,9%
	<p><u>Eficiencia:</u></p> <p>10. Costo promedio por fiscalización</p>	(Total presupuesto de Recursos humanos / N° de fiscalizaciones efectuadas) * 100	Presupuesto de RRHH, informes de fiscalización		n/d ⁽¹⁾	n/d ⁽¹⁾
	<p>11. Costo promedio de alojamiento diario</p>	(Total de recursos anuales efectivamente utilizados en subsidios/ Total de noches de alojamiento reales utilizadas por el programa) * 100	Informes de fiscalización, listados de viajeros por turno, ejecución presupuestaria		n/d ⁽¹⁾	n/d ⁽¹⁾
	<p><u>Calidad:</u></p> <p>12. Porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" o "satisfechos" con el paquete turístico.</p>	(N° beneficiarios "muy satisfechos" o "satisfechos" con la cantidad, calidad y oportunidad de cada tipo de servicio demandado / Total beneficiarios encuestados) * 100	Encuesta de satisfacción		87%	86%

(1): No se dispone de información sobre el denominador.

(2): Estimación, para los denominadores.

(3): Estimación, para la ejecución presupuestaria.

(4): Dato no calculable por corresponder al primer año de ejecución del programa.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	Valores	
	Enunciado	Forma de Cálculo			2001	2002
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Diseño y ejecución de estrategias de difusión del Programa</p> <p>Diseño de material de difusión contemplando intereses para varones adultos mayores (promoviendo aspectos relativos a su interés)</p> <p>Desarrollo de convenios y contratos, por parte del operador, con todos los actores involucrados en el servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Alojamiento • Alimentación • Actividades recreativas • Atención Médica • Seguros de Viaje • Asistencia Técnica <p>Comercialización del Programa en agencias de viaje de las distintas regiones del país.</p> <p>Utilización de los servicios turísticos de los destinos seleccionados en temporada baja</p> <p>Ofertas de circuitos turísticos</p> <p>Seguimiento: 2001 -2006</p> <p>Fiscalización permanente de la correcta ejecución del Programa (Traslados, alojamiento, calidad hotelera, alimentación, actividades recreativo-culturales, atención médica</p> <p>Evaluación del programa, incorporando las motivaciones de participación por género</p>					n/d	n/d