

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD Y GIRAS DE ESTUDIOS
MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD Y GIRAS DE ESTUDIOS
MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO**

**PANELISTAS:
Mario Gaymer C. (COORDINADOR)
Mauricio Fernandez
Hugo Sanchez**

ENERO – JULIO 2012

RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE PROGRAMA: Vacaciones de la Tercera Edad y Giras de Estudio
AÑO DE INICIO: 2001 (Vacaciones de la Tercera Edad) y 2007 (Giras de Estudio)
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Economía
SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008-2011

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$7.058 millones

1. Descripción general del programa

El Programa "Vacaciones de la Tercera Edad y Giras de Estudio" es dirigido, administrado y fiscalizado por la Unidad de Programas Sociales, la cual depende de la Subdirección de Desarrollo del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)¹, el cual depende de la Subsecretaría de Economía y ésta, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. En 2001, se inicia una parte del programa, la correspondiente a Vacaciones de la Tercera edad, y en 2007 se suma al programa Giras de Estudio. La ejecución del mismo se licita a empresas del rubro turístico.

El programa busca promover el turismo interno nacional en temporada baja y media, potenciando el quiebre de la estacionalidad turística e incrementando el turismo a través de la vinculación e involucramiento de los distintos actores (empresas) del rubro turismo (hotelero, alimentación, operadores turísticos, agencias de viajes, etc.) afectados por problemas de estacionalidad². El programa se produce anualmente pero en temporadas que cubren partes de dos años (los meses de temporada baja y media del sector) La temporada baja corresponde a los meses de junio, julio y agosto, y la temporada media los meses de marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

Fin

Contribuir a Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional.

Propósito

La empresa turística², afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja.

Para lograr este propósito el programa ha definido dos componentes: Componente 1: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad³; y Componente 2: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio⁴.

¹ El Servicio Nacional de Turismo es un organismo público encargado de promover y difundir el desarrollo de la actividad turística de Chile. (Decreto Ley N° 1.224 (22.10.75) del Ministerio de Economía. Ley de Turismo N° 20.423). La Dirección Nacional está ubicada en la ciudad de Santiago y tiene representación en todas las regiones del país a través de las Direcciones Regionales de Turismo. SERNATUR, además, cuenta con Oficinas Locales en San Pedro de Atacama, Isla de Pascua, Chillán, Los Ángeles, Arauco, La Unión, Osorno, Chiloé, Palena y Puerto Natales. Dentro del Servicio Nacional de Turismo, el Programa es desarrollado y controlado por la Unidad de Programas Sociales.

² La empresa turística a la cual se orienta el programa es aquella que no tiene cobertura nacional y que se encuentra más afectada por la estacionalidad de la demanda. En el caso del programa evaluado, se excluye del análisis a las empresas de alimentación (restaurantes, bares), de transporte, y de esparcimiento. (Ficha de Antecedentes del programa).

³ Los requisitos para participar en el programa son: a) Ser ciudadano chileno mayor de 60 años de edad, chileno residente en el extranjero o brasilero (convenio Chile-Brasil), mayor de 60 años; b) Ser extranjero con residencia permanente en Chile, cuya edad sea de 60 años o más; o c) Ser Jubilado, pensionado o montepiado de cualquier sistema previsional, aunque no haya cumplido los 60 años de edad. Además son beneficiarios: d) Las personas con capacidad disminuida, física o mental certificada, mayores de 18 años quienes pueden viajar solos o acompañados de una persona.

⁴ Los requisitos son: ser estudiantes que se encuentren cursando segundo año de enseñanza media, preferentemente, y pertenezcan a establecimientos municipalizados y particulares subvencionados de las regiones de origen que cada año

En ambos componentes, el bien o servicio que se otorga corresponde a un subsidio parcial y diferenciado al precio del paquete turístico, según tipo de pasajero viajado (adultos mayores y personas con capacidad disminuida, profesores y estudiantes vulnerables de segundo año de enseñanza media). El subsidio corresponde a un monto fijo por pasajero viajado destinado a solventar en parte el precio del paquete turístico para cada persona que viaja. Este subsidio es traspasado a las empresas adjudicatarias para la operación del programa, y se paga contra pasajero viajado y según el tipo de cupo regular o social.

En el componente 1, el subsidio se otorga según tipo de viajero: pasajeros con cupos regulares y con cupos sociales. Los cupos Regulares corresponden a aquellos paquetes turísticos que se comercializan a través de agencias de viaje a cualquier interesado que cumpla los criterios focalización señalados; Estos paquetes cuentan con aproximadamente un 40% de subsidio al precio del paquete⁵. Todos los beneficiarios de cupos regulares pueden viajar con un acompañante mayor de 18 años. Además, en grupos compuestos por cupos regulares, pueden viajar acompañados por un monitor cada 20 personas con un tope de 3 por grupo, todos mayores de 18 años; y b) Los cupos Sociales conciernen a aquellos paquetes turísticos otorgados a personas con vulnerabilidad social, medida a través de la Ficha de Protección. El programa considera un mínimo de 12.000 cupos sociales en las bases de licitación 2011; en este caso el cupo no es entregado a la venta por los canales de comercialización tradicional, sino que SERNATUR invita a las Municipalidades de las regiones correspondientes, además de organizaciones sociales, para que éstas convoquen a los posibles beneficiarios de sus respectivas comunas. Los beneficiarios del cupo deben cumplir, además de los requisitos ya señalados, con un criterio de focalización que consiste en un puntaje igual o menor a 14.557 en su certificado de Ficha de Protección Social. Estos paquetes⁶ cuentan con aproximadamente un 70% de subsidio⁷. El 30% restante lo debe cancelar cada pasajero beneficiario a la empresa que se adjudica la licitación. En el caso de grupos compuestos por cupos sociales, pueden viajar acompañados por un monitor mayor de 18 años, cada 10 pasajeros también afecto al subsidio.

El componente 2 incluye sólo cupos sociales, y el subsidio corresponde a un monto fijo por pasajero viajado, que equivale a un 70% del costo del paquete turístico para los alumnos de establecimientos vulnerables que se encuentren inscritos en la base de datos de la encuesta IVE-SINAE, administrada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y de un 100% para los profesores y/o inspectores que los acompañan. El 30% restante lo debe cancelar cada alumno beneficiario a la empresa que se adjudica la licitación.

El paquete turístico incluye en el componente 1 los siguientes servicios: a) Transporte: traslado ida y regreso, según corresponda a cada destino, en Avión, bus o tren; b) Hotelaría: estadía en hoteles, hostales, hosterías, apart-hoteles o cabañas, según destino, por 4, 5, 6 ó 7 noches en base a

considera el programa, y que se encuentren inscritos en la base de datos de la encuesta IVE-SINAE (implementada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Se incluye en este subsidio a los profesores y/o inspectores que acompañan a los estudiantes. A mediados del año 2011 ingresan a este componente los establecimientos particulares subvencionados diurnos que pertenezcan a las regiones de Atacama, Coquimbo, de Valparaíso Metropolitana, de O'Higgins, del Maule, del Bío Bío, de la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Su inclusión obedece al hecho que presentan condiciones de vulnerabilidad (puntaje IVE) similares o, en algunos casos, peores que la de los establecimientos educacionales municipales. Además estos establecimientos han mostrado un gran interés en participar del programa.

5 Los valores van desde los \$53.095 y hasta \$411.134, el monto de la reserva del viaje es \$7.000 por persona y se cancela directamente en la agencia de viajes, valor que es descontado del precio total del mismo, debiendo pagar el saldo restante en el Banco Estado o en la misma agencia de viajes cuando el pago sea a través de tarjetas de crédito bancarias (tres cuotas precio contado ó hasta 24 cuotas con intereses). Además los Pensionados ISP tienen la opción de pagar el Programa hasta en 10 cuotas sin interés, mediante descuento por planilla. Los valores se presentan en pesos chilenos y corresponden al año 2011.

7 Cupos Sociales: El valor del viaje seleccionado debe ser cancelado directamente en las oficinas del Banco Estado y los montos van desde los \$ 26.342 a los \$ 34.037. Los valores se presentan en pesos chilenos y corresponden al año 2011.

habitación doble con baño privado; c) Alimentación: régimen de pensión completa (desayuno, almuerzo y cena); d) Tours: 1 City Tour en cada ciudad de destino para los cupos regulares y 1 City Tour más un Tour Temático para los cupos sociales, además de 2 actividades recreativas en cada destino; e) Asistencia médica en viaje: atención paramédica de una hora diaria y dos visitas médicas de una hora durante la estadía; f) Seguro de asistencia en viaje. Se trata de asistir al pasajero en cualquier eventualidad del viaje, no constituye un seguro de salud; y g) en los programas que incluyen transporte aéreo, la tasa de embarque está incluida.

En el caso del componente 2, las únicas diferencias se asocian con los días de duración (6 días con 5 noches, incluyendo el día de partida y de regreso), el alojamiento (hoteles y/o cabañas en habitación compartida), el transporte que es exclusivamente terrestre, actividades recreativas específicas, ingreso a Museos y Parques Nacionales y Guía acompañante durante todo el viaje.

▪ **Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)**

La **población potencial** corresponde a aquellas empresas del sector turismo a nivel nacional afectadas por problemas de estacionalidad. Si bien entre estas se cuentan los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), los tour operadores, agencias de viajes, guías turísticos, sólo se dispone de información detallada y útil para los EAT e información básica (solo en términos de cantidades existentes) para las agencias de viajes y tour operadores (en conjunto, no por separado).

La **población objetivo** validada por el Panel es la empresa asociada al rubro turístico nacional, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos identificados por el programa para cada temporada. Al respecto, se establece que los establecimientos de alojamiento turístico (EAT) elegibles por el programa, constituyen solo un sub-segmento de la población objetivo⁸. Asimismo, se concluye que no son parte de la población objetivo del programa los adultos mayores, los estudiantes, los profesores o las personas discapacitadas. Estos sin embargo se reconocen como el medio a través del cual el programa funciona, en parte porque disponen de tiempo para viajar en temporadas baja y media. Esto hace que sean considerados beneficiarios intermedios, pero no parte de la población objetivo, lo cual además tampoco se refleja explícitamente en el Fin y/o Propósito del programa.

Producto de falta de información contenida en el programa y/o fuera de este, y de la falta de claridad general de SERNATUR para definir la cobertura geográfica de la población objetivo, es decir si el concepto “destino” está asociado a regiones o a comunas, el panel presenta las siguientes dos estimaciones para población objetivo: 1) considerando aquellos EAT ubicados en la región de destino del programa, y 2) considerando aquellos EAT ubicados en la(s) comuna(s) de destino del programa. La evaluación, siguiendo los supuestos hechos por SERNATUR, asume que todas las empresas asociadas al rubro turístico (en el caso de esta evaluación, focalizado en los EAT) enfrentan un problema de estacionalidad. En el siguiente cuadro se presentan ambas estimaciones, y se comparan además con la población potencial.

⁸ El Panel centra su evaluación en este sub-segmento de población objetivo puesto que el programa no cuenta con antecedentes de cuántos, cuáles y/o cómo son las características de la población objetivo total señalada en el propósito. Al respecto, cabe mencionar que recién a fines de mayo SERNATUR entregó información de sus directorios de EAT y de los otros participantes relevantes de la población objetivo, tales como las agencias de viajes y/o operadores turísticos. Sin embargo, la información entregada corresponde a un listado de estos agentes a nivel nacional, sin distinción de año y que solo entrega información de variables de identificación (incluida comuna y región), pero no de variables que pudieran asociarse a alguna medición de capacidad instalada u ocupabilidad (salvo para el directorio de EAT, el que sí tiene variables de capacidad instalada, aunque no tasas de ocupación ni tampoco distinción de año). Además los datos de ninguno de estos directorios coinciden con información publicada por INE (en consecuencia, información oficial), que cita como fuente a SERNATUR, razón por la que los archivos enviados por SERNATUR se usan bajo condiciones muy particulares, las que se detallan en los cuadros que las mencionan.

Cuadro RE1: Poblaciones Potencial y Objetivo (*), Beneficiarios Directos (EAT y agencias de viajes), Período 2008-2011

Año	Tipo de establecimiento turístico	Usando región como unidad de destino			Usando comuna(s) como unidad de destino	
		Población potencial (*)	Población objetivo	Cobertura de población objetivo respecto de la potencial (%)	Población objetivo	Cobertura de población objetivo respecto de la potencial (%)
2008	EAT	3.701	2.837	76,7	1.456	39,3%
	Agencias	909	556	61,2	338	37,1%
	Total	4.610	3.393	73,6	1.794	38,9%
2009	EAT	4.059	3.074	75,7	1.415	34,9%
	Agencias	1.154	686	59,4	402	34,8%
	Total	5.213	3.760	72,1	1.817	34,8%
2010	EAT	4.126	3.362	81,5	1.711	41,5%
	Agencias	1.246	739	59,3	709	56,9%
	Total	5.372	4.101	76,3	2.420	45,0%
2011 (**)	EAT	4.638	nd	-	1.733	37,4%
	Agencias	1.968	1.968	100%	736	37,3%
	Total	6.606	nd	-	2.469	37,4%

Fuentes: INE, "Turismo: Informe Anual" (2008, 2009, 2010), calculado en base al Directorio de establecimientos de SERNATUR, para estimar población potencial (columna 3) y objetivo en base a región (columnas 4). Para la estimación de las poblaciones objetivos de EAT y de Agencias en base a comunas (columna 6), se usa como fuente los Directorios SERNATUR –enviados por SERNATUR– puesto que tienen esta información por comuna. Cabe mencionar que el directorio de EAT es un solo archivo que no diferencia a los EAT por año, con lo cual las diferencias por año están dadas por las comunas participantes, mientras que para Agencias sí existe un directorio para cada año.

(*) Población potencial calculada en base a información nivel nacional.

(**) El Informe Anual de Turismo 2011 se publicará recién en agosto del 2012. El dato de EAT población potencial (4638) para el 2011 fue provisto por SERNATUR y se considera preliminar (p).

Cuando se toma en cuenta la región como unidad de destino, la cobertura de la población objetivo respecto de la potencial fluctúa entre 76% y 82% en el periodo de evaluación para el caso de los EAT y entre 59% y 100% para el caso de las agencias (se alcanza un 100% en el año 2011 cuando el programa incluye todas las regiones), todo lo cual da un cobertura total (considerando EAT y agencias) que varía entre 72% y 76% (columna 5). La adición de regiones al programa ciertamente influye en estos porcentajes. Cuando en cambio se considera la(s) comuna(s) como la unidad de destino, por construcción el número de EAT incluido en la población objetivo se reduce y, en consecuencia, la cobertura de la población objetivo respecto de la población potencial se reduce, a valores mayormente entre 35 y 40% (columna 7). En el caso de las agencias, esta cobertura también se reduce, ubicándose en el rangos de 35 a 57%.

- *Período de ejecución del programa*
El programa se inicia en 2001, ejecutando sólo el componente Vacaciones de la Tercera Edad y en 2007 se incorpora a la ejecución el componente Giras de Estudio. El programa no tiene fecha de término.
- *Ámbito de acción territorial*
El ámbito de acción del programa es nacional y en 2011 ha incorporado un convenio con Brasil que le permite agregar destinos en ese país, con un sistema de reciprocidad.
- *Identificación de las fuentes de financiamiento*
El programa se financia íntegramente con fondos del Presupuesto de la Nación, que le permiten solventar los subsidios otorgados y sus propios gastos de operación. El valor de los viajes originados por el programa se financia en parte con este subsidio y en parte con el copago de los pasajeros.
- *Aspectos más importantes que caractericen la ejecución del programa.*
La ejecución de ambos componentes se licita a empresas del rubro turístico. La ejecución es formalizada mediante relación contractual entre SERNATUR y las empresas adjudicatarias por 24 meses corridos. Las empresas adjudicatarias son las responsables de producir los componentes. Cada componente del programa es producido por una empresa adjudicataria diferente, en función de las características del segmento poblacional al cual están dirigidos los paquetes turísticos. En el período de evaluación Viajes IBEROJET Ltda., ejecuta el componente 1 (VTE) y Viajes ANDINA del SUD el componente 2 (GE).

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

El diseño del programa se considera parcialmente adecuado, por variadas razones, entre las que se cuentan las que inducen a pensar que éste tiene dos propósitos (uno relacionado con el fomento productivo y el otro de carácter social):

- a) la presentación pública⁹ del programa introduce el tema de “turismo social” como parte de su objetivo principal;
- b) la justificación del problema que realiza SERNATUR, no estuvo ni está avalada por estadísticas rigurosas y exhaustivas que permitan cuantificar la demanda y oferta turística y menos analizar los factores que la determinan, es decir los problemas de estacionalidad enfrentada por la oferta turística, particularmente en los destinos donde interviene el programa. Esto equivale a decir que el diseño original del programa no incorpora una cuantificación del problema que origina la intervención del Estado que, por un lado, sirva para justificar el programa como el medio más adecuado para resolver el problema y, por otro lado, sirva para contrastar los resultados ex-post con la planificación ex-ante. El Panel pudo concluir que si podía justificarse su continuidad, a pesar de la falta de información específica sobre la población objetivo del programa en las regiones escogidas, en base a la recopilación y análisis que realizó el mismo panel de estadísticas nacionales desde el inicio del programa

⁹ Esta confusión de objetivos es recurrente y se expresa sistemáticamente en el análisis del problema que sustenta la intervención del programa, en todas sus descripciones (Balance de Gestión Integral, Ficha de Antecedentes, Página Web, entre otros), Por ejemplo, en el BGI se describe el programa de la siguiente manera: “...se continuó con la exitosa implementación de los Programas de Turismo Social, Vacaciones Tercera Edad y Giras de Estudios...” (P.3 BGI 2009) “..Como segundo punto es importante destacar la relevancia que tiene el Turismo Social con sus diferentes programas, los cuales entregan una oportunidad tanto a personas de la tercera edad como a estudiantes de conocer el país de una manera accesible...” (P. 3 BGI, 2010). Los otros no están disponibles en la página web de DIPRES.

para determinar algunas características de la demanda y oferta turística interna, así como las cifras de empleo;

- c) durante los 12 años de ejecución del programa, y a pesar de las indicaciones de una evaluación previa (Dipres 2003), la recopilación y análisis de información para medir resultados a nivel de propósito y componentes no presenta ninguna estadística referida a la empresa turística, sólo se cuenta con algunos antecedentes de establecimientos de alojamiento turístico, un subsegmento de ésta (la mayoría de estos antecedentes, proveniente de fuentes externas a SERNATUR, que muy pocas veces coinciden con los registros de esta institución); de hecho la evaluación de 2003 recomienda *“Definir la población potencial y objetivo de los diferentes empresarios turísticos, beneficiarios del programa, cualitativamente como cuantitativamente para cada destino, sus requisitos mínimos y sus características deseables según los objetivos del programa.”* (Panel de evaluación, 2003); esta información no está disponible a nivel del programa ni de SERNATUR como un todo;
- d) no hay estudios sobre las ventajas económicas de incorporar una u otra población al programa, es decir se desconoce qué segmento agregaría más plusvalía a la empresa turística afectada por la estacionalidad; y
- e) el año 2011 se opta por que los viajeros de la tercera edad no viajen más de una vez, lo que sugiere que el programa no está centrado en el fomento de la empresa turística, puesto que así fuera no solo permitiría la repetición de viajes en la misma temporada, sino que además se focalizaría en segmentos de viajeros con mayor poder adquisitivo que el que tienen los cupos sociales. Lo anterior indica que el programa estaría focalizándose mas bien en su objetivo social.

Lo anterior plantea dudas sobre el objetivo de propósito, no comprendiéndose bien qué resultado busca el programa centralmente. Sobre la base de esta definición, el Panel ha concluido lo siguiente:

Primero, el propósito y fin del programa no debe considerar en su justificación e identificación del problema al turismo social (definido como acceso al ocio turístico, con el fin de mejorar la calidad de vida de una determinada porción de la población poniendo a su disposición mayores y mejores servicios de turismo). Metodológicamente el propósito debe ser único, y en este caso el objetivo social no es el propósito del programa. Sin embargo el Panel considera que en caso de considerar los aspectos sociales como parte de los objetivos del programa y no sólo como simples medios para lograr su propósito de quiebre de la estacionalidad, se debe evaluar un eventual cambio no sólo en el Propósito sino, consecuentemente, en la inserción del programa en el aparato del Estado, que reconozca una participación en la dirección superior del programa, de las unidades que estarían involucradas (en tanto responsables de las políticas hacia los adultos mayores, hacia los estudiantes, hacia los grupos de interés social o las personas discapacitadas).

Segundo, el programa debe ser coherente y alinearse únicamente al objetivo de incremento de la actividad turística. El Panel considera que el sentido central del programa es incrementar o mantener la actividad turística de las empresas afectadas por la estacionalidad en los lugares de destino focalizados por el programa, lo que contribuiría a potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional. Este objetivo alinea al programa con los objetivos institucionales y con la política sectorial de turismo. Por ello, en la evaluación realizada por el Panel, se ajustó el diseño del programa, y se definió un solo propósito, coherente con el marco institucional en que se localiza. Lo anterior implicó, a su vez, un ajuste a los componentes y una precisión respecto de la población objetivo del programa. Se debe tener presente que esta conclusión del panel tiene una base conceptual y de consistencia metodológica, y no implica una evaluación cuantitativa sobre los efectos de las consideraciones sociales sobre el propósito reconocido del programa.

Tercero, la experiencia de otros países en este sentido, por ejemplo la de España¹⁰, con programas de turismo social, es diferente a la de Chile. En estos países el turismo social surge asociado a una demanda laboral y a una política social de garantía de derechos laborales con el objetivo principal de poner al alcance de un amplio sector de la población, caracterizado por tener escasos recursos económicos, la posibilidad de acceder al ocio turístico. La demanda de turismo social está formada por el conjunto de colectivos y/o individuos que por su escasa capacidad presupuestaria se ven excluidos de la posibilidad de acceder al ocio turístico (Muñiz, 2001:24-26)¹¹. En España, el Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales –en línea con la Declaración de Montreal¹²- define políticas de apoyo a las capas más desfavorecidas de la población, con sistemas de ayudas, que pasan por subvenciones o créditos blandos para la construcción de alojamientos destinados a los colectivos desfavorecidos, junto con ayudas directas a las personas y subvenciones de precios a los agentes del sector turístico, para que éstos pueda ofrecer precios especiales a los colectivos desfavorecidos. Teniendo en cuenta la realidad y la literatura científica al respecto, el concepto de turismo social que se maneja desde esta institucionalidad en España tiene como objetivo prioritario garantizar el acceso al ocio turístico para colectivos o personas de escasos recursos económicos.

Por su parte la Secretaría de Estado de Turismo, no toma el tema de turismo social al modo que lo hace IMSERSO. Por ejemplo uno de sus programas más importantes “Turismo Senior Europa”, se enmarca dentro de las prioridades establecidas en el Plan Horizonte 2020¹³ que busca prioritariamente mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector turismo. Para lograr este resultado se definen 4 componentes prioritarios: a) Conocimiento e innovación, un sistema de inteligencia de referencia para el sector; b) proyectos empresariales dirigidos a la creación y generalización de nuevos modelos de productos y de procesos de gestión; c) formación y empleo en el sector; y d) sostenibilidad turística con proyectos de cooperación público-privado, comercialización turística, planes sectoriales y desarrollo de productos.

Dentro de este contexto, el propósito del programa Turismo Senior Europeo es conseguir nuevos flujos turísticos entre los países miembros, y para ello potencia el turismo senior entre los países europeos. El fundamento del programa se asienta en el siguiente análisis “el incremento de capacidad de alojamiento que se ha producido en el país, puede generar una pérdida de competitividad para muchos destinos españoles. Este previsible desequilibrio entre oferta y demanda puede ser duradero en el tiempo, con las negativas consecuencias que esto implica. Por este motivo, el sector turístico español busca generar nuevos segmentos de demanda.” En esta línea el programa concibe a los adultos mayores como uno de los segmentos de demanda

¹⁰ SERNATUR cita el programa “Vacaciones para mayores” ejecutado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO es la institución que lleva a cabo los programas de turismo social, y en el programa mencionado el instituto otorga en una subvención económica a las vacaciones. El programa en cuestión está dirigido a personas con 65 y más años, pensionistas del sistema público de pensiones, otros pensionistas y prejubilados con sesenta años cumplidos. Las personas que participan en este programa se benefician de la subvención económica que el IMSERSO realiza al mismo, por lo que el importe que estas personas abonan es bastante inferior al que tendrían que pagar si fueran de vacaciones directamente por su cuenta.

¹¹ Muñiz A. Daniel. 2001. La Política de Turismo Social. España, Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística. Publicaciones Generales. Análisis de turismo N°8.

¹² La definición de “turismo social” formulada por la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS, Bureau International du Tourisme Social) y ratificada en la Declaración de Montreal es la siguiente: “El conjunto de referencias y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modestos, participación posibilitada por medidas de un carácter social bien definido”. En la misma Declaración de Montreal de 1996, la Asamblea General del BITS definió a los agentes operadores de turismo social como cualquier empresa de turismo (asociación, cooperativa, mutualidad, fundación, federación, empresa...), cuyo acto fundador u objetivo principal indique claramente que persigue un proyecto de interés general y que *busque el acceso de la mayoría al ocio turístico desmarcándose del único objetivo de la maximización de los beneficios*.

¹³ Innova Management. 2010. Evaluación de la Rentabilidad e Impacto Económico generado por el Programa Turismo Senior Europa Documento de Trabajo- Mayo. Enrique Ortega Martínez Beatriz Rodríguez Herráez. 2005. La Satisfacción en el Turismo Social. Revista Decisiones de Marketing

interesante¹⁴, con una significativa capacidad económica y, en un elevado porcentaje, en plenas capacidades de viajar y realizar múltiples actividades.”

En relación con los componentes del programa, el Panel establece que el programa produce un subsidio parcial y diferenciado al precio del paquete turístico, según tipo de pasajero viajado, y la diferencia entre los componentes tiene que ver sólo con el tipo de paquete turístico ofrecido y el tipo de cliente al que se le ofrece.

En relación con la estrategia de externalizar la función de producción del programa, el Panel concluye que ésta es adecuada porque facilita la ejecución del mismo, y permite cumplir de mejor manera con la entrega de los bienes y servicios que produce. Asimismo, considera adecuadas las funciones de administración y control, que el programa mantiene, por cuanto ha demostrado tener los controles necesarios para resguardar y administrar los recursos del estado.

Dentro de la función de producción de los componentes, también le corresponde al operador turístico proponer el monto del subsidio para cada componente que oferta a la licitación. SERNATUR, por su parte, define el monto total y define topes de co-pagos para tipos de paquetes, número mínimo de pasajeros, cuotas de viajes por destino. En esta línea, al Panel le parece que este mecanismo funciona bien y que este modo de operar es adecuado, puesto que SERNATUR mantiene siempre la decisión respecto de cuántos recursos monetarios hay disponible y cuál es la meta relativa al número de pasajeros (PAX). Además, establece un control del flujo de recursos no sólo a través de su fiscalización sistemática, sino porque en cada componente el subsidio es parejo (para distintos destinos es el mismo monto, incluso si es regular o social, salvo solamente profesores). Sin embargo, esta forma actual de operar no es la única alternativa posible, y el panel realiza una recomendación en el sentido de probar otra alternativa que eventualmente podría dar al programa mayor control sobre el resultado conseguido en cuanto a quiebre de la estacionalidad.

El intercambio de pasajeros chilenos y extranjeros (convenio Chile-Brasil) se considera relevante puesto que el programa incorpora otra población objetivo y abre otra vía para mejorar resultados a nivel del propósito y fin del programa. Dado que el convenio firmado mantiene, además un elemento de reciprocidad monetaria para chilenos que viajan a Brasil bajo este mismo marco de intercambio de pasajeros, el Panel valida otorgar un subsidio que beneficia a los extranjeros. Sin embargo, el Panel considera que es necesario monitorear este convenio que recién se implementa para esta temporada puesto que puede ocurrir uno de los siguientes: a) si no hay chilenos interesados (los precios en realidad no son muy tentadores, por ejemplo), la reciprocidad se transformaría en una oferta formal no utilizada, que puede incidir negativamente en el convenio; b) al subsidiar un pasajero brasileño, y efectivamente hay un chileno viajando a Brasil (reciprocidad), la pregunta es si este chileno es diferencial (no habría viajado sin el programa) o hay sustitución entre viajes interiores y al extranjero, de tal manera que en vez de ganar un PAX adicional, se gana uno brasileño pero se pierde un chileno que habría viajado dentro de país pero prefirió viajar a Brasil.

▪ **Eficacia y Calidad**

Eficacia

El cálculo del indicador de Propósito, definido en la matriz de evaluación (o Matriz de Marco Lógico – MML) en términos de eficacia, se define como la razón entre el “Número de noches camas (NC) utilizadas por beneficiarios del programa en el año t” y el “Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico

¹⁴ En resumen, se trata de un perfil de viajero con poder adquisitivo que busca disfrutar de experiencias de calidad relacionadas con el bienestar, la salud y el deporte y la cultura.

participantes en Vacaciones Tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, en el año t". Este análisis también se realiza usando las dos alternativas de población objetivo mencionadas previamente.

De acuerdo a la información mostrada en el siguiente cuadro (RE2), las tasas de eficacia obtenidas por los EAT participantes en el programa y tomando como referencia (denominador) solo a los EAT participantes del programa (columna 4) fluctúan entre 18% y 23% dependiendo del año considerado. Sin embargo, cuando se compara con el indicador que usa los EAT pertenecientes a la población potencial (columna 5), o incluso la población objetivo basada en regiones (columna 6) que es menor a la potencial, estas tasas de eficacia se reducen a menos de un 1%. Cuando se refina el concepto de población objetivo, considerando solo las comunas participantes y no la región entera (columna 7) los indicadores aumentan al doble pero siguen siendo bajos (entre 1,3% y 1,7%)

Cuadro RE2: Ocupación de Noches Cama (NC) por el Programa respecto a la disponibilidad total de los EAT participantes y respecto a las poblaciones potencial y objetivo, Temporadas 2008-2011

Temporada	Ocupación de NC producto del programa (*)	Capacidad total de NC de los EAT participantes en el programa	Indicadores de Eficacia (**): (Ocupación de NC producto del programa / Capacidad Total de NC en EAT)			
			NC EAT programa / NC EAT participantes	NC EAT programa / NC EAT población potencial	NC EAT programa / NC EAT población objetivo (a)	NC EAT programa / NC EAT población Objetivo (b)
2008	262.427	1.149.184	23%	0,52%	0,71%	1,6%
2009	289.987	1.589.542	18%	0,51%	0,70%	1,3%
2010	342.617	1.685.374	20%	0,62%	0,83%	1,5%
2011	353.879	1.828.190	19%	nd	nd	1,7%
Variación 2008-11	35%	59%	--	--	--	--

Fuente: SERNATUR.

(*) Los datos de ocupación de noches camas del programa presentados se refieren a ambos componentes (VTE y GE) por temporada de aplicación del programa. .

Por otra parte, el programa no presenta metas en términos de este Propósito como para poder evaluarlas, ni de ninguna variable o indicador relacionada con los beneficiarios directos, con lo cual no se puede comparar este indicador con alguna meta explícitamente programada. Sin embargo, tasas menores de un 1% y/o en torno al 1,5% difícilmente pueden ser consideradas indicadores eficaces.

Respecto si el programa contribuye o no al Fin, el cual se expresa en términos generales (sin focalización geográfica ni de otro tipo) como “contribuir a potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional”, se tiene que los datos disponibles a nivel nacional no reflejan una incidencia significativa del programa en variables de estacionalidad. Por ejemplo, al observar las tasas de ocupación de camas o habitaciones a nivel nacional, no se perciben cambios significativos. A nivel de destinos, el programa (por definición) aporta pasajeros a los EAT participantes, lo que estrictamente se podría interpretar como una “contribución al quiebre de la estacionalidad turística nacional”, sin embargo, a partir de los datos disponibles, este aporte se considera limitado.

Para profundizar más este análisis, se presentan las tasas de ocupación (de camas, que corresponde al indicador de eficacia del cuadro RE2 previo) que genera el programa para unidades de destino más acotadas, ya no nacional ni regional, sino que a nivel comunal y para aquellas comunas que participan en el programa. Adicionalmente, para cada período de implementación del programa (2008-2011) se presenta desagregada la tasa de ocupación entre temporada baja y media (ambas de acuerdo a lo que define el programa como baja y media). A continuación (cuadro RE3) se muestran los resultados generales; de él se desprende que, salvo para el periodo 2009, la mayor incidencia del programa se estaría dando para la temporada media y no la baja. Al examinar la información detallada por comuna (que se presenta en la sección 2 del capítulo de Evaluación del Programa, en el texto del informe), llama la atención que la única comuna donde el programa tiene impactos significativos (Cabrero, comuna en la que se ubica el destino Salto del Laja), entre 13,2% y 19,9% según el año (en el total de la temporada), es una comuna donde la oferta de noches cama es tan pequeña que llega apenas a un orden del 4% a 5% de la oferta promedio por comuna; en todas las demás comunas (salvo Maule en 2011, con un 5,2%), la ocupación generada por el programa no alcanza el 5% de la oferta. En cambio, al tomar las comunas con una oferta mayor que el promedio de todas, en muy pocas (sólo en una de 13 en 2008 y de 11 en 2009, 2 de 13 en 2010 y 3 de 14 en 2011), el programa logra generar una ocupación mayor al 3%. En consecuencia, se puede indicar que el programa resulta efectivo en su fin de “contribuir a potenciar el quiebre de la estacionalidad turística” (aunque muy moderadamente) solamente en comunas con baja oferta.

Cuadro RE3: Porcentaje de ocupación del programa, según año y temporada (base comunas destino).

	2008	2009	2010	2011
Total	1.6%	1.3%	1.5%	1.7%
Temporada baja	0.9%	1.4%	1.0%	1.1%
Temporada media	2.0%	1.3%	1.7%	1.9%

Fuente: calculado por el panel en base a información enviada por SERNATUR.

Cobertura y focalización del programa

En el caso de los beneficiarios directos, y considerando sólo a los EAT, la cobertura que se alcanza para los EAT participantes del programa fluctúa entre un 1,6% y 2,1% cuando se toma como referencia la población potencial (columna 4), entre un 2,2% y un 2,5% al considerar la población objetivo basada en regiones (columna 6) y entre un 4,3% y un 5% al considerar la población objetivo basada en comunas (columna 8). Cabe indicar que el programa tampoco presenta metas de cobertura en lo referido a los beneficiarios directos, total ni por componente, con lo cual estas coberturas no se pueden comparar con una medida que constituya un objetivo del programa. No obstante, en términos absolutos, estas coberturas se consideran bajas incluso respecto de la población objetivo basada en la unidad más pequeña de análisis, compuesta por comunas.

Cuadro RE4: Beneficiarios Directos y Coberturas, EAT para ambos componente, Temporadas 2008-2011 y usando región y/o comunas como unidad de destino

Temporada	Población Potencial (*) (a)	Beneficiarios Efectivos (b)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (b)/(a)	Población objetivo en base a región:		Población objetivo en base a comuna:	
				Población Objetivo (*) (c)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (b)/(c)	Población Objetivo (*) (c')	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (b)/(c')
2008	3.701	63	1,7%	2.837	2,2%	1.456	4,3%
2009	4.059	67	1,6%	3.074	2,2%	1.415	4,7%
2010	4.126	85	2,1%	3.362	2,5%	1.711	5,0%
2011	4.638 (p)	81	1,7%	nd	nd	1.733	4,7%
% Variación 2008-2011	25,3% (p)	28,6%	--	nd	--	19,0%	--

Fuente: Calculado por el panel en base a información enviada por SERNATUR (para beneficiarios efectivos y población objetiva en base a comunas) e información publicada por INE en su Informe Anual de Turismo (para población potencial, salvo el 2011 que es preliminar y enviado por SERNATUR, y para población objetiva en base a región)

Calidad

En esta sección, se describen aspectos de calidad desde el punto de vista solamente de los beneficiarios directos y en particular para la categoría de EAT. Esto, en parte, porque la fuente de información utilizada es una encuesta de percepción que contrata SERNATUR, aplicada a los beneficiarios directos e indirectos de ambos componentes del programa, la cual a través del tiempo ha ido mejorando la representatividad que tiene, por ejemplo para los EAT, pero se mantiene con altos niveles de errores para los otros tipos de beneficiarios directos (agencias, operadores, etc)¹⁵.

Al respecto, cabe mencionar que la encuesta de satisfacción es un instrumento que permite contar con información complementaria de índole cualitativa, pero que no reemplaza la necesidad de tener estadísticas más directas o “duras” para medir desempeño del programa. Además la encuesta tiene problemas de representatividad para los primeros años del período de evaluación.

Con todo, esta encuesta proporciona resultados bastante esperables en cuanto a la satisfacción que exhiben los beneficiarios directos, con tasas de entre 90% y 100% de beneficiarios declarándose satisfechos o muy satisfechos con el programa. Al indagar solo para los EAT, sus niveles de satisfacción se reducen comparados con el total de beneficiarios directos, pero en general siguen siendo altos (en torno al 70-80%) Esto probablemente refleja que se está frente a un programa que en términos y turísticos –y logísticos- está bien estructurado.

¹⁵ La evaluación de la temporada 2011, entrevistó a 52 de los 60 EAT que participaron en el componente VTE del programa, indicando un margen de error para este grupo de un 5,5%. Sin embargo, para las agencias y operadores los márgenes de errores ascendieron a 8,7% y 32,7% respectivamente, lo cual lleva a descartar a estos grupos del análisis cualitativo y cuantitativo. Para los años previos, los resultados de las encuestas a los EAT no siempre presentan margen de error, no son resultados ponderados y las muestras no siempre son muy significativas del universo participante en el programa (por ejemplo, en el 2009, se encuestan a solo 17 de un total de 53 EAT).

Cuadro RE5: Grado de satisfacción de beneficiarios directos totales con el programa, por temporadas 2008-2011

Porcentaje de empresarios turísticos que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	Indicadores de calidad (%)			
	2008	2009	2010	2011
- Componente VTE	nd	87%	88%	93%
- Componente GE	100%	94%	97%	94%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de información de la Unidad de Programas Sociales de SERNATUR.

▪ **Economía**

✓ **Antecedentes Financieros y Evolución del presupuesto y gasto del programa durante el período de evaluación**

El programa se financia enteramente con fondos del presupuesto nacional. Desde 2009 (fecha en que parte del personal pasó a la modalidad de contrata, figurando por lo tanto en el presupuesto de la institución responsable y no en la asignación específica al programa), el 3% del total corresponde a asignación de la institución responsable. Este presupuesto, que el programa gasta prácticamente en su totalidad, no incluye los copagos de los beneficiarios intermedios los cuales, siendo parte necesaria para la producción de los componentes, no ingresan al programa sino al operador turístico. Los presupuestos mostrados están estimados por temporada, y en general corresponden al presupuesto del año menos el gasto del mismo año autorizado en la glosa presupuestaria del año anterior y más el gasto autorizado para el siguiente año en la glosa presupuestaria. El presupuesto anual para 2012 (que corresponde a la segunda parte de la temporada 2011 y la primera de la de 2012) es de 7.058 millones de pesos.

Cuadro RE6: Presupuesto del programa y Gasto Devengado, temporadas 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Temporada	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% (b/a)*100
2008	4.333.382	4.322.839	100%
2009	5.458.356	5.231.489	96%
2010	6.338.228	6.279.387	99%
2011	6.366.583	6.339.839	100%
Total del período	22.496.549	22.173.554	99%

Fuente: Unidad de Programas Sociales de SERNATUR y cálculos del Panel.

En el cuatrienio evaluado, el 93% del gasto corresponde al subsidio, el 6% al personal y el 1% a bienes y servicios de consumo; esta distribución es bastante homogénea entre los cuatro años, salvo 2008 en que el gasto en personal es de sólo 4% (el incremento en 2009 corresponde al mayor gasto por la condición de contrata, incluidos bonos, y a contrataciones adicionales).

En el cuadro RE7 se presenta el gasto de producción por componente, apreciándose que en el total del período, el primer componente representa el 72% del total del gasto en producción, correspondiendo el 28% restante al segundo componente. Sin embargo, la evolución en el tiempo fue bastante diferente, ya que el gasto en el primer componente

crece un 16% en 2009, 9% en 2010 y 0% en 2011, en tanto el segundo componente crece mucho más fuertemente: 23% en 2009, 60% en 2010 y 20% en 2011.

Cuadro RE7: Gasto Total por Componente, temporadas 2008-2011
(Miles de \$ 2012)

Componente	Temporada 2008		Temporada 2009		Temporada 2010		Temporada 2011		Variación 2008-2011
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1 (Vacaciones Tercera Edad)	3.186.872	77%	3.682.679	76%	4.000.299	68%	4.013.631	68%	26%
Componente 2 (Giras de Estudios)	938.564	23%	1.151.648	24%	1.842.775	32%	1.872.252	32%	99%
Total	4.125.436	100%	4.834.327	100%	5.843.074	100%	5.885.883	100%	43%

Fuente: Unidad de Programas Sociales de SERNATUR y cálculos del Panel.

En el siguiente cuadro (RE8) se comparan el subsidio y el copago realizado por los beneficiarios intermedios. En promedio del cuatrienio, el programa solventó el 52% del costo total de producir los servicios turísticos; este porcentaje, que muestra poca variación en el período, muestra el interés de estos beneficiarios por participar en el programa.

La relación entre subsidio y gasto es diferente entre componentes, ya que en el primer componente (VTE) el copago es en promedio un 23% mayor que el subsidio, en tanto en el segundo el copago equivale a sólo un 34% del subsidio; estos porcentajes son bastante homogéneos en el tiempo.

Cuadro RE8: Subsidio vs. Copago para el total del programa, temporadas 2008-2011
(Miles de \$ 2012)

Programa completo (VTE + GE)	Total gasto del programa (a)	Subsidio (b)	Copago (c)	Relación copago-subsidio (c/b)	Porcentaje copago [(c/(a+c))]
Temporada 2008	4.322.839	4.125.435	4.138.712	100%	49%
Temporada 2009	5.231.489	4.834.327	4.928.173	102%	49%
Temporada 2010	6.279.387	5.843.074	5.386.856	92%	46%
Temporada 2011	6.339.839	5.885.884	5.846.790	99%	48%
Total cuatro temporadas	22.173.554	20.688.720	20.300.531	98%	48%

Fuente: Unidad de Programas Sociales de SERNATUR y cálculos del Panel.

Nota 1: En los subsidios para el componente VTE, se incluye el subsidio para la publicidad del programa, que se otorgó hasta 2010 en forma conjunta al subsidio a los viajes.

Nota 2: La columna Total gasto del programa (a) incluye no sólo los subsidios sino también los demás gastos devengados en el programa, cuyo detalle se encuentra en el tercer cuadro de la sección anterior ("Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros, temporadas 2008-2011")

Para indagar acerca de la generación de un cambio en los hábitos de vacacionar, se hizo un seguimiento de beneficiarios intermedios que viajaron más de una vez (para facilitar el análisis, se tomaron sólo repeticiones dentro de la misma temporada lo que, como se indica más adelante, no mide exactamente el cambio en dichos hábitos), dentro del componente VTE. Se aprecia que existe un grado, aunque pequeño (el máximo es que un 6,37% de los

PAX de la temporada 2009 repiten viajes), de hábito de viajar vacacionalmente en temporadas media y baja. Sin embargo debe tenerse en cuenta que esta medición probablemente subestime la creación de hábito vacacional, puesto que no se midió el número de personas que viajaron más de una vez pero en distintas temporadas, ni menos el número de personas que realizaron otros viajes vacacionales fuera del programa, y además que no compara con los hábitos en ausencia del programa¹⁶.

Además, se encontró que en 2011 no estuvieron permitidas las repeticiones de viajes dentro de la temporada, y las repeticiones que se encuentran fueron resultado de una autorización especial para algunos destinos. Esta situación no es consistente con el objetivo de quiebre de la estacionalidad que se encuentra en el propósito del mismo (ya que impone una restricción, aún cuando pueda no ser operativa en casos individuales, a los viajes vacacionales en temporadas media y baja), y en cambio es más consistente con un objetivo de carácter social.

▪ **Eficiencia**

Para medir la eficiencia del programa se debería contar con una variable “quiebre de la estacionalidad”, la que no está definida; en su reemplazo, se midió el costo por noche-cama de ocupación de los EAT generada por el programa, lo que sin duda restringe el concepto original. El costo considerado financia no sólo el alojamiento, sino la alimentación, el transporte y otros servicios. Esta variable se presenta en el cuadro siguiente, en que se aprecia una clara tendencia creciente. El promedio para el cuatrienio fue de m\$32,82 por noche-cama, cifra que considera tanto los gastos financiados con el presupuesto del programa como los copagos de los beneficiarios intermedios.

Cuadro RE9: Gasto de Producción por Unidad de Producto (medida como la ocupación, en noches-cama, generada por el programa), 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Componente	Temporada 2008	Temporada 2009	Temporada 2010	Temporada 2011	Variación 2008-2011
Componente 1 (Vacaciones Tercera Edad)	33,54	35,58	35,13	35,72	7%
Componente 2 (Giras de Estudios)	23,45	26,06	26,45	26,29	12%
Total	31,49	33,67	32,78	33,15	5%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de información de la Unidad de Programas Sociales de SERNATUR.

Nota: Este cuadro considera el gasto del programa financiado con presupuesto de SERNATUR más los copagos.

Para indagar si esa tendencia creciente se debe a aumentos en los costos debidos a cambios en los medios de transporte o a la incorporación de destinos más lejanos, se hizo un seguimiento de las tarifas cobradas a los PAX de los pares origen-destino que movieron más pasajeros en 2011 (11 pares origen-destino con un mismo medio de transporte, que corresponden a un 41% del total de la temporada), encontrando que, si bien entre 2008 y 2011 el subsidio unitario (para un

¹⁶ Con posterioridad a la redacción de esta sección, el programa realizó e informó una comparación de los beneficiarios intermedios de VTE entre años consecutivos, encontrándose que entre 2009 y 2010 se repite un 28%, y entre 2010 y 2011 un 32%, cifras que hacen pensar en un importante cambio de hábitos en favor del turismo interno fuera de estación, a pesar de mantenerse el problema de falta de información sobre los hábitos previos a la participación en el programa.

viaje en un par origen-destino; es fijado en un valor único en cada temporada) decrece levemente, en 2009 y 2010 experimenta pequeños aumentos de 4.2% y 0.8% respectivamente, y en 2011 cae un 6.2% (en promedio, baja un 1,47%). En todos los pares origen-destino seleccionados, el valor del paquete (subsidio más copago) crece en 2009, en casi todos crece nuevamente en 2010 y se mantiene con pequeñas bajas en 2010; en el cuatrienio, todos menos uno suben en porcentajes en general del orden de 4 a 5 por ciento¹⁷.

Así, se encuentra que el costo por noche-cama, así como los valores de paquetes iguales en el tiempo, crecen durante el cuatrienio, aunque sería más bien esperable que al irse consolidando el mercado estos disminuyeran¹⁸ debido a las economías por el menor costo unitario debido al mayor uso de las instalaciones de los EAT¹⁹. Esto lleva a concluir que este aspecto amerita un estudio en profundidad para determinar si existe o no una baja en los costos y, en caso de encontrarse que los costos efectivamente bajaran, si esta baja está siendo traspasada a los beneficiarios intermedios²⁰, estudio que podría llevar a la recomendación de medidas correctivas en caso de existir economías y que estas no fueran traspasadas beneficiarios directos (ayudando al quiebre de la estacionalidad) ni a los intermedios (aumentando la cantidad demandada de viajes del programa).

El escaso número de EAT participantes en el programa (como se apreció en el último cuadro de la sección sobre Cobertura y focalización del programa), además de la no inclusión de otros beneficiarios directos (pero beneficiados en menor grado), tales como agentes de viajes y otros, lleva a que el costo por beneficiario directo sea alto; además mantiene una tendencia levemente creciente, como se aprecia en el siguiente cuadro.

¹⁷ El detalle de las tarifas para esos pares origen-destino, en el que se basan las cifras mencionadas aquí, se presenta en el texto del informe, capítulo II, sección 4.1, cuadro N° 40.

¹⁸ Sin embargo, los aumentos en el precio de los combustibles podrían presionar al alza estos costos, particularmente en el caso del transporte por bus, donde no parece haber rebajas de precios sustentadas en aspectos como un mayor control de costos, mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, un diseño tarifario que permitiera mayor discriminación de precios y conductas estratégicas, como pareciera ser el caso del transporte aéreo.

¹⁹ El argumento supone la existencia de costos fijos de importancia, como serían el costo de capital y parte del de mantenimiento de las instalaciones, así como el costo de personal mínimo para atender el establecimiento, parte de los costos de energía y otros servicios básicos, más las patentes municipales y otros, lo que permitiría atender pasajeros adicionales con un costo marginal inferior al costo medio.

²⁰ Una causa posible de un eventual comportamiento de no traspaso de economías a los beneficiarios, sería una insuficiente competencia en las licitaciones. Si bien por las características y orientación de la presente evaluación no es esperable que el panel pudiera detectar la eventual existencia de obstáculos a la competencia salvo que éstos fueran muy evidentes, llama la atención que, si bien el programa ha tratado de aumentar el número de empresas que se presenten a las licitaciones, ello no ha sido posible, más allá de lograr adjudicar el componente 2 a una empresa distinta de la del componente 1. Dentro del período evaluado, sólo en 2011 hubieron dos oferentes para GE pero ambos fueron eliminados por errores en sus ofertas técnicas, lo que obligó a realizar una nueva licitación en la que se presentó sólo un proponente.

**Cuadro RE10: Gasto Total en Producción de los Componentes y Gasto Total programa, por Beneficiario Directo (EAT)
(Miles de \$ 2012)**

Temporada	Gasto Total en Producción de los Componentes por Beneficiario Directo		Gasto Administración por Beneficiario Directo (*)	Gasto Total programa por beneficiario Directo (incluye copagos)
	Gasto en componentes realizado por SERNATUR	Gasto en componentes realizado por SERNATUR más copagos		
2008	65.483	131.177	3.133	134.310
2009	72.154	145.709	5.928	151.637
2010	68.742	132.117	5.133	137.250
2011	72.665	144.848	5.604	150.452
Variación 2008-2011	11%	10%	79%	12%

Fuente: Unidad de Programas Sociales de SERNATUR y cálculos del Panel.

(*) : La columna "Gasto Administración por Beneficiario Directo" considera sólo el gasto en administración realizado por SERNATUR, ya que no se dispone de información sobre la distribución itemizada de los gastos del operador turístico.

Los gastos de administración, si bien crecen todos los años, se mantienen en porcentajes adecuados respecto del gasto del programa (entre 5% y 7%), considerando que éste realiza importantes actividades no sólo relacionadas con las licitaciones, sino de control del operador turístico en su cumplimiento y calidad.

El gasto de producción por beneficiario intermedio, también influenciado por el número de éstos, también presenta crecimientos en el cuatrienio, a pesar de una baja en 2010. En efecto, el componente VTE crece un 6% en 2009, baja un 3% en 2010 y vuelve a subir un 6% en 2011, totalizando un 9% de incremento entre 2008 y 2011, en tanto el componente GE crece más (12%) en el cuatrienio, alza que se descompone en un 11% en 2009, 2% en 2010 y una baja del 1% en 2011.

Cuadro RE11: Gasto de Producción de los Componentes por Beneficiario Intermedio, temporadas 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

	Temporada 2008	Temporada 2009	Temporada 2010	Temporada 2011	Variación 2008-2011
Componente 1 (Vacaciones Tercera Edad)	218,79	232,28	225,49	238,47	9%
Componente 2 (Giras de Estudios)	117,25	130,28	132,25	131,44	12%
Total	193,48	207,01	195,39	202,81	5%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de información de la Unidad de Programas Sociales de SERNATUR.

Nota: Este cuadro considera el gasto del programa financiado con presupuesto de SERNATUR más los copagos.

▪ **Desempeño Global**

En base a las consideraciones anteriores, el Panel considera, a pesar de la falta de información confiable y efectiva respecto del efecto del programa sobre el problema que le da origen y su

relación con los costos involucrados, que la continuidad del programa se justifica sin alterar su actual tamaño a menos que un estudio especial lo recomiende²¹ porque

- a) el problema que le da origen continúa existiendo²², justificando la acción del Estado para lograr mayor estabilidad en la demanda y a través de ello mejor aprovechamiento de la capacidad instalada con las consecuentes bajas en el costo unitario de producción;
- b) se ha podido detectar un efecto, aunque limitado, del programa sobre la estacionalidad²³;
- c) el indicador de eficiencia que mide el gasto por noche-cama ocupada sugiere (sin que esto sea cuestionado por otros indicadores) que este impacto es razonable dentro de los montos de presupuesto asignados²⁴, y además posiblemente exista un efecto demostrativo (sobre el cual no se encontró evidencia a favor ni en contra) en el mediano y largo plazo sobre operadores turísticos no relacionados con el programa, los que estarían generando oferta de paquetes que ayudarían a paliar la estacionalidad del sector;
- d) existen indicios de la generación por parte del programa de cambios en los hábitos de vacacionar, en favor de las temporadas media y baja²⁵, y
- e) existen además beneficios sociales que, si bien han sido sólo parcialmente identificados y medidos²⁶, parecen ser políticamente considerados como importantes, incluso con figuraciones en mensajes presidenciales (cuentas del 21 de Mayo).

Sin embargo, para validar dicha continuidad deben al menos estructurarse sistemas de información confiable que permitan no sólo alcanzar un diagnóstico adecuado del problema sino dar cuenta permanente del impacto efectivo del programa sobre este problema²⁷, y además su diseño y ejecución debe orientarse mucho más claramente a su objetivo central, relegando los objetivos secundarios a un efectivo papel de tales (o bien, si esos objetivos secundarios son políticamente importantes, el programa debe rediseñado en forma consistente con ello, incluyendo una reevaluación de su inserción, como se detalla más adelante, en la primera de las recomendaciones).

El programa muestra un buen control operativo de su accionar y el del operador turístico, pero prácticamente no muestra la cultura de generar información evaluativa y manejarla para orientar estratégicamente su accionar; el panel formula una recomendación al respecto.

El Panel no se pronuncia sobre los efectos que el programa pudiera tener sobre aspectos como la calidad de vida de los beneficiarios intermedios, ya que por un lado no se cuenta con suficientes

²¹ Este estudio debería al menos considerar mediciones sobre la disminución en la estacionalidad por peso gastado, y además un estudio de mercado que indicara en base a la estimación de la oferta y sobre todo de la demanda potencial, que tal cambio es viable.

²² En el capítulo II de la presente evaluación, sección 1.2, cuadro 13, se muestra que la pernoctación de turistas chilenos en temporada alta entre 2003 y 2009 baja del 33% a 31% del total de pernoctaciones de estos turistas en el año, mientras en temporada media sube del 48% al 49% y en temporada baja sube del 19% al 20%; estos cambios, aunque van en la dirección deseada, son marginales y no permiten concluir que se hubiera resuelto el problema de estacionalidad.

²³ La ocupación de noches-cama generada por el programa es, por temporadas, entre un 1,3% y un 1,7% de la capacidad instalada en las comunas que forman parte de la población objetivo; ver cuadros RE2 y RE3.

²⁴ Como se presentó en el cuadro RE9 este indicador, que mide el costo de alojamiento, alimentación, transporte y demás servicios incluidos por cada noche-cama producida, arroja valores para VGE entre m\$ 33,5 y 35,7 y para GE entre m\$ 23,5 y 26,3, para el período evaluado.

²⁵ Como se presenta en el cuadro 39 (capítulo II, sección 3.3, del presente informe), durante el período evaluado un 3,4% de los beneficiarios intermedios del componente VTE realizan más de un viaje con el programa dentro de la misma temporada; por otro lado SERNATUR encontró, comparando las bases de beneficiarios intermedios, que un 28% de los PAX de 2009 vuelven a viajar con el programa en 2010, cifra que sube a 32% entre 2010 y 2011.

²⁶ Por ejemplo, Marín et. al. (2004), dan cuenta de importantes mejorías en aspectos como ánimo, sociabilidad, bienestar general, insomnio, molestias articulares e incluso memoria y digestión entre los participantes de VTE en el primer trimestre de 2002 (respondieron 4.057 de los 4.200 PAX).

²⁷ Cabe destacar que en la evaluación realizada por DIPRES en 2003, se incluía una recomendación sobre el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución del programa, respondiendo a un problema de ausencia de información evaluativa que no ha podido ser solucionado por el programa.

mediciones al respecto, y por otro lado estos efectos no forman parte de su Fin ni de su Propósito; sin embargo reconoce²⁸ que existen impactos y que estos pueden ser socialmente deseables.

3. Principales Recomendaciones

1. El programa debe mejorar su coherencia respecto del Ministerio donde se ubica, alineándose únicamente al objetivo de incremento de la actividad turística. Sin embargo, en caso de considerar objetivos sociales como parte del programa y no sólo como simples medios para lograr su propósito de quiebre de la estacionalidad, se debe evaluar un eventual cambio no sólo en el Propósito (lo que tiene algunas complejidades en términos de la Matriz de Marco Lógico) sino, consecuentemente, en la inserción del programa en el aparato del Estado.
2. Se recomienda realizar un estudio del mercado de turismo en temporadas media y baja que estime la demanda potencial y considere además: i) establecer las condiciones bajo las cuales empresarios privados pueden formular productos especialmente diseñados para las temporadas media y baja; ii) estimar el efecto demostrativo que el programa tiene; iii) dimensionar el problema de la estacionalidad y iv) modelar sus causas. Todo esto, a fin de poder direccionar de mejor manera la estrategia de intervención del programa.
3. Se requiere definir en forma urgente una lógica, y una estrategia de gestión, orientadas a resultados en el programa, es decir, centradas en la evaluación sistemática de resultados, en el cumplimiento de los resultados, con un diseño de evaluación de mediano plazo, y con un presupuesto asociado a resultados, no a procesos como ha sido hasta ahora. Algunos aspectos relacionados con la información del programa que deben beneficiarse de esta orientación a resultados son:
 - a. El mejoramiento del sistema de monitoreo y evaluación del programa, definiendo como parte de éste una metodología, e instrumentos apropiados, para la recopilación de datos y la medición sistemática de resultados. Además se deben definir e incorporar, como parte del sistema de monitoreo, mecanismos de control que aseguren la validez y confiabilidad de los mismos. Este sistema de monitoreo debe medir los efectos del programa sobre sus beneficiarios directos y recoger información para orientar acciones que permitan optimizar estos efectos, sin descuidar el monitoreo sobre los beneficiarios intermedios, respecto de los cuales los principales cambios podrían ser mejoramientos de las encuestas de satisfacción como los recomendados más adelante. Algunas de las variables que debe medir respecto de los beneficiarios directos son tasas de ocupación promedio antes, durante y después del programa, validadas con información de variables tales como ventas, inversiones (y/o adecuaciones de las instalaciones) y empleo.
 - b. La generación periódica de información “dura” y verificable (por ejemplo, basada en la contabilidad tributaria y otras fuentes) sobre las principales variables económicas de interés (tales como ingresos por ventas, costos, inversiones, empleo, noches-cama ocupadas, etc.) para el programa dentro de los beneficiarios directos.
 - c. El mejoramiento de la metodología aplicada en la encuesta de percepción, mejorando las muestras y procedimientos de su aplicación, y mejorando su diseño combinando tanto preguntas subjetivas como objetivas (cuantitativas). Para el caso de los beneficiarios directos, focalizarse en variables cuantitativas de ingresos y empleo asociado al programa, así como capacidad de uso de sus instalaciones, complementando la información descrita en (b). Para el caso de los beneficiarios intermedios, introducir preguntas que intenten capturar su disposición a pagar por el programa para conocer si las magnitudes de los beneficios son las adecuadas.

²⁸ Este reconocimiento no solamente está basado en la lógica que indica que si los beneficiarios intermedios asumen el costo de participar en el programa, es porque les genera formas de bienestar, sino en la lamentablemente escasa evidencia científica reportada por Marín et al (2004).

- d. Diseñar una definición operativa y una herramienta de medición del quiebre de la estacionalidad, que debería al menos comparar indicadores tales como ingresos por ventas de servicios turísticos, ocupación de las capacidades instaladas y otras, sin²⁹ y con el programa, y realizar periódicamente mediciones de la situación de quiebre de la estacionalidad a partir del indicador anterior, relacionándola con el gasto incurrido.
4. Se sugiere incorporar una mayor gestión de las variables que el programa puede eventualmente controlar, a fin de optimizar su impacto contra la estacionalidad. Esto podría realizarse en varios frentes:
 - a. Determinación de los cupos, de los turnos y de los subsidios, a fin de concentrar más la acción del programa en las situaciones de mayor variación estacional. En concreto, se trata de ajustar periódicamente (teniendo en consideración los cambios que experimentan las tasas de ocupación de la infraestructura turística por semana y mes en los diferentes destinos): i) la definición de los meses considerados como de estacionalidad media y baja; ii) el número de cupos por destino, y iii) las fechas de los turnos (también por destino).
 - b. Evaluar la posibilidad de definir subsidios diferenciados por destino y por fecha (esta última podría ser definida en términos de grupos de semanas), ofreciendo mayor subsidio en los destinos y fechas en que hay menor ocupación; esto implicaría dejar al operador turístico la proposición de los valores de los copagos de tal forma que evalúe comercialmente que es capaz de llenar los cupos exigidos; en este caso, el criterio de selección entre los eventuales participantes en la licitación podría considerar el valor total de los copagos correspondientes al cumplimiento de los cupos mínimos definidos.
 - c. Evaluar la posibilidad de distribuir los recursos entre los componentes (VTE y GE) teniendo en consideración el efecto sobre la ocupación por peso gastado; sin embargo, se debería evitar el riesgo de caer en un cálculo simplista de solamente comparar el gasto por noche-cama, sin tomar en cuenta los posibles efectos de cambio de los hábitos de vacacionar, que pueden ser diferenciales entre ambos componentes.

La implementación de esta recomendación requeriría de recoger información de terreno (al menos básica para partir) sobre dichas tasas de ocupación, a nivel comunas, para luego incorporar esta información en el diseño de detalle del programa, en cada llamado a licitación.

5. En relación con la elección de los destinos turísticos, se recomienda que el programa revise estos criterios de selección y en forma particular, las ponderaciones asignadas y el cálculo del puntaje, estableciendo con claridad las operaciones aritméticas que, a partir de variables objetivas y con escalas de medición claramente establecidas, llegue al puntaje a asignar a cada destino competitivo. Esto es particularmente relevante en el caso de variables como “capital social”.
6. Evaluar la introducción de procedimientos explícitos de selección, así como mayores criterios de focalización para los beneficiarios directos: en particular, si los EAT que participan en cada localidad son realmente aquellos que, dentro del total que cumple con las condiciones de elegibilidad, requieren del apoyo del programa para enfrentar la estacionalidad. Esto, porque actualmente el programa no focaliza entre los posibles beneficiarios directos, sino es el operador turístico el que, con criterios comerciales u otros, decide con qué EAT (y demás

²⁹ Lo que constituye una definición de un escenario de comparación que, para efectos de esta estadística, puede simplificarse como por ejemplo correspondiendo a destinos considerados similares pero en los que no opere el programa, o también al mismo destino pero antes de comenzar la operación del programa (incorporando medidas de actualización como podrían ser tasas de crecimiento de la demanda y de la capacidad promedios nacionales).

beneficiarios directos) operar (lo mismo sucede con otros beneficiarios directos como las agencias de viajes).

7. Realizar un estudio en profundidad para determinar si existe o no una baja en los costos y si esta eventual baja está siendo traspasada a los beneficiarios intermedios³⁰, estudio que podría llevar a la recomendación de medidas correctivas en caso de existir economías y que estas no fueran traspasadas beneficiarios directos (ayudando al quiebre de la estacionalidad) ni a los intermedios (aumentando la cantidad demandada de viajes del programa). Un resultado de este estudio sería dar cuenta de eventuales imperfecciones que expliquen la no presentación a licitaciones de más postulantes.
8. Eliminar las trabas a las repeticiones de viajes por una misma persona, e implementar sistemas de medición de estas repeticiones, no sólo dentro de cada temporada sino entre temporadas, que entreguen información periódica sobre ellas. Esto, porque el tomar más de un viaje con el programa es en cierta forma indicador de cambios en los hábitos de vacacionar, que son positivos para el programa.

³⁰Una causa posible de un eventual comportamiento de no traspaso de economías a los beneficiarios, sería una insuficiente competencia en las licitaciones. El programa ha tratado de aumentar el número de empresas que se presenten a las licitaciones, pero ello no ha sido posible, más allá de lograr adjudicar el componente 2 a una empresa distinta de la del componente 1. Dentro del período evaluado, sólo en 2011 hubieron dos oferentes para GE pero ambos fueron eliminados por errores en sus ofertas técnicas, lo que obligó a realizar una nueva licitación en la que se presentó sólo un proponente.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2012



ORD. N° : 483 /2012

ANT. : Carta N° 94/12

MAT. : Respuesta Informe Final de Evaluación
Programa vacaciones tercera edad y
gira de estudio.

SANTIAGO, 29 AGO. 2012

A: SRA. PAULA DARVILLE A.
JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.

DE: SR. DANIEL PARDO LÓPEZ
DIRECTOR NACIONAL DE TURISMO (S)

Junto con saludarla, mediante el presente, en relación al proceso de evaluación de Programas Gubernamentales 2012, me permito informar a Ud. que la respuesta a la evaluación del Programa vacaciones tercera edad y gira de estudio de SERNATUR fue remitida mediante correo electrónico a la Sra. María Teresa Hamuy y al Sr. Ernesto González de DIPRES, el día 29 de agosto.

Se adjunta copia de la respuesta enviada.

Saluda atentamente a Ud.


DANIEL PARDO LÓPEZ
Director Nacional (S)
Servicio Nacional de Turismo



DPL/FRW

Distribución:

- Dirección de Presupuestos
- Dirección Nacional
- Unidad de Control de Gestión
- Oficina de Partes



**Respuesta Institucional a Evaluación del Programa
Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio del
Servicio Nacional de Turismo**

El siguiente documento tiene como objetivo entregar una postura institucional en relación al proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales en el que participaron los programas Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio de Sernatur.

En este sentido, la respuesta se estructurará mediante el desarrollo de los puntos que se mencionan a continuación:

- Proceso de evaluación de Programas Gubernamentales
- Entrega y solicitud de información por Panel
- Evaluación y coordinación con Panel
- Resultados de la Evaluación
- Conclusión Institucional

Proceso de Evaluación de Programas

Durante el año 2012, los programas Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio son seleccionados para participar del proceso de Evaluación ejecutado por la Dirección de Presupuestos, con el fin de evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos y su consecuente proceso de asignación de recursos.

Por esta razón, en enero de 2012 se asiste a presentación informativa realizada en la Dirección de Presupuestos acerca del proceso de evaluación al que se someterían los programas gubernamentales.

Luego, se celebra la primera reunión de presentación entre la institución, Dipres y el Panel Evaluador de los programas. En dicha instancia, se describe detalladamente el funcionamiento de los programas sociales de Sernatur y se coordina la solicitud, creación y entrega de la información que serviría de insumo para la evaluación. El panel evaluador estuvo compuesto por el Sr. Mario Gaymer, Rosario Bello y Ximena Clark. En tanto, la coordinación entre el panel y Sernatur estaría dada por Ernesto González de Dipres.

Posteriormente, se realiza en la Dirección Nacional de Sernatur, presentación con información de los programas Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio en presencia de la Subdirectora de Desarrollo del Servicio, Panel de Expertos, contraparte de Dipres y profesionales de la Unidad de Programas Sociales.

Entrega y solicitud de información por Panel

De esta manera se da inicio a la etapa de evaluación, primero se estableció una base para el análisis de los programas en cuestión. Se procedió a la confección de los siguientes documentos:

- Ficha informativa de Programa Vacaciones Tercera Edad
- Ficha informativa de Programa Gira de Estudio
- Anexo Presupuestario por cada Programa
- Anexo Presupuestario conjunto.
- Matriz de Marco Lógico que fusiona ambos programas.
- Respuestas a informes de avance del Panel de Expertos.

Por cada informe de avance realizado por el Panel de Expertos, Sernatur elaboró una respuesta institucional en la que contestaba, corregía o completaba el contenido de cada informe.

Evaluación y coordinación con el Panel

El proceso en términos generales se realizó con fluidez (especialmente con el coordinador del Panel). La solicitud de información fue clara aunque en ocasiones no siguió el conducto establecido (solicitudes realizadas por integrantes del panel directamente a profesionales de la unidad). Los plazos fueron respetados por ambas partes existiendo una ampliación de plazo para la entrega del segundo informe de avance del Panel.

También, cabe consignar que existió a inicios de la evaluación cambio en la contraparte con Dipres quedando finalmente en este rol el Sr. Ernesto González.

Resultados de la Evaluación

El proceso de evaluación tuvo como consecuencia la fusión de ambos programas en un solo Programa de Turismo con 2 componentes (Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio). Este cambio quedó consignado en la correspondiente Matriz de Marco Lógico y su justificación radica en que ambos componentes comparten el mismo propósito y fin. En este sentido proponemos como denominación para éste "Programa de Turismo Social para el Quiebre Estacional".

El propósito previo, que existía para ambos componentes era: "**La utilización de servicios turísticos durante la temporada media y baja por segmentos de interés social**", sean jóvenes pertenecientes al sistema educacional municipalizado y particular subvencionado para el caso del componente Gira de Estudio y Chilenos o extranjeros residentes permanentes de 60 años y más y personas con capacidad disminuida mayores de 18 años para el caso del componente Vacaciones Tercera Edad. En tanto el fin, previo a la evaluación era "**Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional**" para ambos componentes.

1.- Luego de la evaluación, la matriz de marco lógico presentada por el Panel tiene como propósito ***“La empresa turística afectada por problemas de estacionalidad en los destinos turísticos identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo – diciembre)”***, dejando como fin ***“Contribuir a potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional”***.

SERNATUR acepta el cambio en el Fin, sin embargo, para el caso del propósito, creemos que la mejor definición en este último es la siguiente: ***“Las empresas turísticas de los destinos afectados por el problema de la estacionalidad incrementan su actividad en temporada media y baja”***. Además, se deben excluir de la definición los meses (marzo-diciembre), ya que hay destinos cuya estacionalidad es diferente a la tradicional.

2.- El Panel señala que *“La población potencial corresponde a aquellas empresas.....los tour operadores, agencias de viajes, guías de turismo, sólo se dispone de información detallada y útil para los EAT e información básica (sólo en términos de cantidades existentes) para las agencias de viajes y tour operadores (en conjunto, no por separado)”*.

Respuesta: Respecto de la población potencial es preciso aclarar que la conformación legal de las empresas denominadas agencias de viajes y tour operadores es la misma y muchas de ellas cumplen ambas funciones, lo que explica porque la información existente es contabilizada de manera conjunta.

3.- Además, respecto de la población objetivo SERNATUR propone redefinirla como las empresas asociadas al rubro turístico nacional de los destinos turísticos afectados por la estacionalidad identificados por el Programa para cada temporada.

4.- El panel señala que: *“producto de la falta de información contenida en el Programa o fuera de este, y de la falta de claridad general de SERNATUR para definir la cobertura geográfica de la población objetivo, es decir si el concepto de destino está asociado a regiones o comunas”*.

Respuesta: SERNATUR aclara que la información por comuna y región fue entregada al panel debido a que, el radio de influencia del Programa está circunscrito a determinados destinos, concepto que puede agrupar administrativamente a una o más comunas de una región. Por lo anterior, es relevante revisar la realidad Comuna/Región/País.

5.- Respecto de la justificación del Programa, el Panel señala que *“se induce a pensar que tiene dos propósitos”*, específicamente establece que: *“la presentación pública del programa introduce el tema de “turismo social” como parte de su objetivo principal”*.

Respuesta: Al respecto es oportuno señalar que SERNATUR tiene claro el único propósito del Programa, sin embargo es necesario que la información pública efectivamente contemple a los pasajeros, viajeros o consumidores de los viajes a quienes SERNATUR se dirige, por ejemplo, en sus campañas de publicidad de los Programas y en sus estadísticas, ya que sólo a partir de los viajes que éstos realizan se puede enfrentar el problema y mejorar la ocupabilidad. Además, la nueva Ley de Turismo mandata el desarrollo de programas sociales, entendiéndolos como un instrumento para disminuir la estacionalidad y desarrollar el sector turístico al definir en el propósito de la Política Nacional de Turismo que: *“Promoverá el desarrollo de Programas Sociales que junto con permitir el acceso a los diferentes grupos de interés social a los beneficios del turismo, contribuyan a crear empleo; a fomentar la inversión de las empresas, especialmente las de menor tamaño; a disminuir la estacionalidad turística y a la descentralización del país”*.

6.- El Panel señala que: *“la justificación del Problema que realiza SERNATUR, no estuvo ni está avalada por estadísticas rigurosas y exhaustivas que permitan cuantificar la demanda y oferta turística y menos analizar los factores que la determinan, es decir los problemas de estacionalidad enfrentada por la oferta turística”*.

Respuesta: SERNATUR puso a disposición del Panel toda la información disponible, incluyendo la que aparece en la página web, que entrega antecedentes de ocupabilidad por meses y regiones de varios años. Además entregó el directorio de empresas (servicios de hotelería, agencias de viajes y tour operadores) desde el año 2008 a 2011, Estudios de Turismo Interno o Nacional, Estudio de Empleo, Anuarios estadísticos realizados con el INE, Estudio de Impacto del Programa Vacaciones Tercera Edad, entre otros.

7.- El Panel señala que *“la recopilación y análisis de información para medir resultados a nivel de propósito y componentes no presenta ninguna estadística referida a la empresa turística, sólo se cuenta con algunos antecedentes de establecimientos de alojamiento”*.

Respuesta: Al respecto acogemos la necesidad de contar con mejor información y de manera más consolidada, sin embargo es oportuno aclarar que SERNATUR entregó la base de datos de todos los prestadores de servicios, los antecedentes de ubicación, personal, número de habitaciones, camas y otros datos de los establecimientos de alojamiento y las ventas por el Programa de cada agencia de viajes. También, se entregó datos e información de la ocupabilidad de noches camas alcanzada por Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio por destino, comuna y región por mes, resultados de los estudios de satisfacción de ambos componentes, etc.

8.- El Panel señala que *“no hay estudios sobre las ventajas económicas de incorporar una u otra población al programa, es decir se desconoce que segmento agregaría más plusvalía a la empresa”*.

Respuestas: Al respecto, es necesario precisar que SERNATUR no realizó estudios económicos previos debido a que antes de esta evaluación eran dos Programas independientes y no era necesario definir dicho análisis competitivo.

9.- El Panel señala que: *“el propósito y el fin del programa no debe considerar en su justificación e identificación del problema al turismo social (definido como acceso al ocio turístico, con el fin de mejorar la calidad de vida de una determinada porción de población poniendo a su disposición mayores y mejores servicios de turismo”*.

Respuesta: SERNATUR comparte la recomendación de no contemplar la definición de turismo social en la justificación e identificación del problema, sin embargo y tal como se señaló en un punto anterior, la consideración que SERNATUR tiene es la de un instrumento que contribuye a potenciar el quiebre de la estacionalidad. Además, considera que señalarlo o declararlo no excluye la posibilidad de utilizar el término con la acepción correspondiente, tal como es utilizada por el programa de Turismo Senior de Europa en su documento: *“La satisfacción en el Turismo Social. Revista de Marketing”*.

10.- El panel señala que: *“En relación con la estrategia de externalizar la función de producción del programa, el Panel concluye que ésta es adecuada porque facilita la ejecución del mismo, y permite cumplir de mejor manera con la entrega de los bienes y servicios que produce. Asimismo, considera adecuadas las funciones de administración y control, que el programa mantiene, por cuanto ha demostrado tener los controles necesarios para resguardar y administrar los recursos del estado”*.

Respuesta: SERNATUR recoge las felicitaciones que este comentario indica manifestando su satisfacción con el análisis concluyente que el Panel expresa al definir que el Programa administra y resguarda de manera adecuada los recursos del Estado.

11.- El Panel señala que: *“Dentro de la función de producción de los componentes, también le corresponde al operador turístico proponer el monto del subsidio para cada componente que oferta a la licitación. SERNATUR, por su parte, define el monto total y define topes de copagos para tipos de paquetes, número mínimo de pasajeros, cuotas de viajes por destino. En esta línea, al Panel le parece que este mecanismo funciona bien y que este modo de operar es adecuado, puesto que SERNATUR mantiene siempre la decisión respecto de cuántos recursos monetarios hay disponible y cuál es la meta relativa al número de pasajeros (PAX). Además, establece un control del flujo de recursos no sólo a través de su fiscalización sistemática, sino porque en cada componente el subsidio es parejo (para distintos destinos es el mismo monto, incluso si es regular o social, salvo solamente profesores)”*.

Respuesta: Al igual que en la observación anterior agradecemos el buen comentario respecto de la producción de los componentes y el buen

manejo que el Programa y SERNATUR llevan respecto de los mismos, toda vez que las definiciones o atribuciones a los licitantes de los componentes son definidos en las bases de licitación.

12.- El Panel señala que: *“el programa no presenta metas en términos de este Propósito como para poder evaluarlas, ni de ninguna variable o indicador relacionada con los beneficiarios directos, con lo cual no se puede comparar este indicador con alguna meta explícitamente programada. Sin embargo, tasas menores de un 1% y/o en torno al 1,5% difícilmente pueden ser consideradas indicadores eficaces”*.

Respuesta: SERNATUR expresó al Panel en varias oportunidades la dificultad de establecer una meta de cobertura respecto de los beneficiarios directos por la ausencia de una completa y correcta base de datos de empresarios turísticos. Así también, se le manifestó que a partir de la promulgación de la Ley de Turismo y sus reglamentos, se genera la obligatoriedad de registro de los prestadores de servicios de alojamiento y turismo aventura en un sistema único, a partir del segundo semestre del año 2013, esto permitirá disponer de una base de comparación fidedigna para definir metas de cobertura.

13.- El panel señala: *“las tasas de ocupación que genera el programa para unidades de destino más acotadas..... a nivel comunal y para aquellas comunas que participan en el programa. se desprende que, salvo para el periodo 2009, la mayor incidencia del programa se estaría dando para la temporada media y no la baja”*

Respuesta: Al respecto SERNATUR no comparte el juicio emitido, toda vez que las cifras muestran una incidencia en ambas temporadas (baja y media) obviamente es menor en temporada baja que en media, ya que la adaptación y el cambio de motivación en los segmentos de mercado es un trabajo de largo aliento. Por otra parte, las cifras de ocupabilidad alcanzadas son interesantes, por ejemplo en el 2011 el Programa logró un 1,1% y un 1,9% de ocupabilidad en las temporadas baja y media, lo que representa un 1,7% del total comunas, estas cifras son relevantes si las comparamos con la tasa de ocupabilidad de camas alcanzada durante el año 2011 a nivel país, que logran un 27,2%. Lo anterior refleja que 1; 0,5 ó 2 puntos porcentuales son significativos dentro del universo de ocupabilidad país.

Recomendaciones del Panel:

1. Respecto de la propuesta *mejorar la coherencia respecto del Ministerio donde se ubica, alineándose únicamente al objetivo de incremento de la actividad turística*. SERNATUR señala que el Programa siempre ha tenido coherencia con el Ministerio donde se ubica, toda vez desde sus orígenes definió como fin el potenciar el quiebre de la estacionalidad. Por otra parte, SERNATUR acepta el cambio en el Fin y un cambio de propósito, sin embargo establecemos que la mejor definición en este último es la siguiente: “Las empresas turísticas de los destinos afectados por el problema de la estacionalidad incrementan su actividad en temporada media y baja”. Además, se deben excluir de la definición los meses (marzo-diciembre), ya que hay destinos cuya estacionalidad es diferente a la tradicional.
2. El Panel recomienda el *desarrollo de estudio de mercado de turismo en temporadas media y baja que estime la demanda potencial y considere además: i) establecer las condiciones bajo las cuales empresarios privados pueden formular productos especialmente diseñados para las temporadas media y baja; ii) estimar el efecto demostrativo que el programa tiene; iii) dimensionar el problema de la estacionalidad y iv) modelar sus causas*. Todo esto, a fin de poder direccionar de mejor manera la estrategia de intervención del programa, lo cual nos parece de sumo relevante y además permitirá conocer otros segmentos de mercado que pudieran ser susceptibles de participar en iniciativas como esta, Sin embargo para ello se requiere de recursos presupuestarios adicionales. Por esta razón, SERNATUR se compromete a la ejecución de dicho estudio siempre y cuando el Ministerio de Hacienda otorgue los recursos presupuestarios adicionales para ello.
3. El panel sugiere definir una lógica y estrategia de gestión orientadas al resultado del programa. En este sentido, la unidad de programas sociales ya se encuentra en la etapa inicial de una reorganización, que tiene como objetivo la creación y recolección de información de beneficiarios primarios, el mejoramiento del sistema de monitoreo y evaluación del programa en el sector y los destinos/comunas turísticas. La definición de este sistema generará periódica y permanentemente información. Además, se incorporarán solicitudes periódicas de información a los actores participantes del Programa y sus componentes en las licitaciones correspondientes al año 2013. Además se acogen las recomendaciones para el mejoramiento de las metodologías aplicadas en la encuesta de percepción.
El panel sugiere *“Diseñar una definición operativa y una herramienta de medición del quiebre de la estacionalidad, que debería al menos comparar indicadores tales como ingresos por ventas de servicios turísticos, ocupación de las capacidades instaladas y otras, sin y con el programa, y realizar periódicamente mediciones de la situación de quiebre de la estacionalidad a partir del indicador anterior, relacionándola con el gasto incurrido”*. Lo anterior requiere también de

un estudio que permita definir la línea base y los posteriores indicadores de evaluación frecuente, para lo cual se requiere de recursos adicionales. SERNATUR se compromete a ejecutarlo siempre y cuando disponga de los recursos adicionales para ello.

4. El panel sugiere tener un mayor control sobre variables como determinación de cupos, turnos y de los subsidios, la implementación de subsidios diferenciados por destino y por fecha y la distribución de recursos entre los componentes. A este respecto, Sernatur considera válidas las sugerencias y procederá a revisar la aplicabilidad de algunas de dichas sugerencias. Sin embargo lo anterior debe estar respaldado por un estudio de mercado que indique la disposición de las personas a viajar con precios diferenciados según fechas y destinos.
5. La recomendación del Panel sobre mejorar el proceso de selección de destinos turísticos se acoge favorablemente, lo que además se relaciona con el punto 3, debido a que la reorganización mencionada apunta también a depurar el proceso de selección de destinos basando esta decisión en información de la actividad turística.
6. El panel sugiere como sexta recomendación introducir procedimientos de selección de beneficiarios primarios, quitándole este rol al touroperador que se adjudica la operación de cada componente fundamentando la decisión de este último en base a criterios comerciales y no según la estacionalidad de cada establecimiento. Al respecto, SERNATUR no acoge la propuesta, ya que si una entidad del Estado interviniera en la selección del prestador, dicha decisión conlleva necesariamente participar en la decisión de un acuerdo de carácter económico entre dos actores del mercado y no está en el rol de SERNATUR participar de negociaciones o acuerdos entre privados.

Finalmente y por lo expuesto anteriormente, SERNATUR considera óptimo el mecanismo de selección de establecimientos de alojamiento, toda vez que se produce una conjunción entre el interés de los hoteleros por participar y el cumplimiento de los requisitos fijados por Sernatur para ser parte del programa. Cabe señalar que dichos requerimientos son establecidos detalladamente en las bases de licitación de cada temporada y para cada componente. Sin perjuicio de ello, estamos disponibles para recoger el interés de los actores y hacer público dicho interés a los oferentes interesados en participar en las licitaciones del Programa, de esta forma favorecer que sostengan conversaciones y acuerdos económicos con quienes determinen.

7. Respecto de la necesidad de realizar un estudio en profundidad para determinar si existe o no una baja en los costos y si esa eventual baja está siendo traspasada a los beneficiarios intermedios, SERNATUR acoge la propuesta siempre y cuando existan los recursos adicionales necesarios para su implementación.

8. Por último, acogemos revisar la recomendación de la eliminación de las trabas de repetición de viajes por una misma persona junto con la implementación de herramientas de medición de estas repeticiones, en virtud de que existen otras alternativas, como por ejemplo evaluar una fórmula de subsidio diferenciado para estos casos.

Para finalizar, queremos destacar como unidad que el trabajo realizado durante estos meses junto al Panel de expertos ha sido una experiencia rigurosa, exigente pero a la vez bastante enriquecedora, ya que nos permitió observar el programa desde distintas ópticas lo cual generará cambios que consideramos positivos en relación a la consecución del fin del proyecto. Estos cambios se establecerán mediante compromisos institucionales que nos permitirán seguir, de manera más eficiente, en la línea de transformar a Chile en un país turísticamente desarrollado.