

INFORME FINAL
PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD Y GIRAS DE ESTUDIO

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO (SERNATUR)

PANELISTAS:
MARIO GAYMER C. (COORDINADOR)
ROSARIO BELLO B.
XIMENA CLARK N.

ENERO – JUNIO 2012

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	4
1.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO.....	8
1.2. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	23
II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....	24
1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	24
2. EFICACIA Y CALIDAD	37
2.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.....	37
2.2. RESULTADOS A NIVEL DE COMPONENTES	43
2.3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA	45
2.4. CALIDAD	52
3. ECONOMÍA	54
3.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS.....	54
3.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	57
3.3. APORTES DE TERCEROS Y RECUPERACIÓN DE GASTOS.....	57
4. EFICIENCIA	60
4.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.....	60
4.2. A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES. RELACIONA GASTOS CON PRODUCTOS.....	62
4.3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.	64
5. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL.....	66
III. RECOMENDACIONES	77

BIBLIOGRAFÍA.....80

ENTREVISTAS REALIZADAS82

ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PROGRAMA Y NECESIDAD DE REALIZAR ESTUDIO COMPLEMENTARIO.....83

ANEXO 2: ANÁLISIS DEL DISEÑO88

ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....89

ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....96

ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO 100

ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA 110

ANEXO 3.1. PROCESO DE PRODUCCIÓN DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS QUE ENTREGA EL PROGRAMA 113

ANEXO 3.2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN 125

ANEXO 3.3. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO..... 132

ANEXO 3.4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE..... 141

ANEXO 4: ANALISIS DE GÉNERO 147

ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS 149

ANEXO 6: REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS DEFINICIONES BÁSICAS Y LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA..... 168

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa “Vacaciones de la Tercera Edad y Giras de Estudio” es desarrollado por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)¹, el cual depende de la Subsecretaría de Turismo 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. El programa evaluado se produce anualmente pero en temporadas que cubren partes de dos años (los meses de temporada baja y media del sector) y es dirigido, administrado y fiscalizado por la Unidad de Programas Sociales, la cual depende de la Subdirección de Desarrollo del Servicio Nacional de Turismo. 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. Para ello otorga un subsidio parcial y diferenciado al costo del paquete turístico, según tipo de pasajero viajado. La temporada baja corresponde a los meses de junio, julio y agosto, (incluyendo las semanas de vacaciones escolares) y la temporada media los meses de marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre (incluyendo en septiembre la semana de vacaciones asociada a fiestas patrias)³.

El programa se vincula directamente a tres objetivos estratégicos institucionales⁴: a) Ejecutar acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos del país, a través de la participación y acción coordinada de los actores públicos y privados, para generar crecimiento en la industria turística; b) Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos; y c) Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización. El producto estratégico al cual se vincula el programa es el “turismo interno en el marco de los programas especiales para distintos segmentos de la población” (SERNATUR 2011)⁵.

En este marco, la contribución del programa a los objetivos estratégicos institucionales quedó adecuadamente expresada en el objetivo de Fin: **“Contribuir a Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional.”** Asimismo, al precisar el objetivo de Propósito se logró establecer una relación causal con el fin: **“La empresa turística⁶, afectada por problemas de**

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 Las estadísticas del programa no contabilizan separadamente las semanas de vacaciones escolares ni las de fiestas patrias. A pesar de ello, las semanas de vacaciones escolares (julio) inciden en la tasa de ocupación de camas transformándolo en un mes de temporada media, esto no ocurre en la semana de vacaciones de fiestas patrias (septiembre).

⁴ Ficha de definiciones estratégicas año 2012-2014. (formulario A1)

⁵ Ficha de Antecedentes del programa, 2011.

⁶ La empresa turística corresponde a un establecimiento o persona que presta diferentes servicios turísticos a lo largo de todo Chile. SERNATUR clasifica estas empresas según su quehacer en: a) **Alojamiento**: establecimientos que proporcionan alojamiento (hoteles, moteles, campings, etc.); b) **Alimentación**: establecimientos que prestan servicios de expendio de comidas y bebidas a la mesa y/o mostrador, para consumo en el mismo; c) **Agencias de viajes y/o operadores turísticos**: La agencia de viajes actúa como intermediario entre el proveedor de servicios y/o operador

estacionalidad, en los destinos turísticos identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre)”

El programa habla de “destinos turísticos” sin precisar a qué unidad de análisis geográfico se refiere por ejemplo, un destino turístico es Valparaíso-Viña, pero son dos comunas distintas. y en otros puede ser una localidad específica dentro de una comuna (Valle Las Trancas, dentro de Pinto); No obstante, el panel considera que "destino turístico" es una expresión adecuada aunque no coincida con la división política. Por otra parte, el Panel en su análisis asocia los destinos turísticos a aquellos lugares donde interviene el programa para lo cual si existe información.

Si bien el período de ejecución es bianual, este es un programa con presupuesto anual⁷. Inicia cada temporada el diseño, licitación y adjudicación de la ejecución del programa a una empresa turística (enero-febrero). La ejecución del mismo, por lo común se inicia en mayo y dura hasta diciembre del año calendario y se reanuda en los meses de marzo y abril del siguiente año, suspendiéndose los viajes en los meses de enero y febrero.

El programa es dirigido, administrado y fiscalizado por la Unidad de Programas Sociales, la cual depende de la Subdirección de Desarrollo del Servicio Nacional de Turismo. La ejecución del mismo 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 del programa: Paquetes turísticos para Vacaciones de la Tercera Edad y Giras de Estudio. Cada componente del programa es producido por una empresa adjudicataria diferente⁸ en función de las características del segmento poblacional al cual están dirigidos los paquetes turísticos: durante el período de evaluación: Viajes IBEROJET Ltda., al componente 1; y Viajes ANDINA del SUD al componente 2.

La producción de los componentes la realiza cada empresa adjudicataria, mediante la subcontratación de empresas del rubro turístico. Los recursos monetarios se transfieren a través del pago de subsidio a la empresa adjudicataria de cada turno⁹ por pasajero viajado. En el período de evaluación (2008 - 2011), específicamente en el año 2011 es la única oportunidad en que han existido 2 oferentes para un componente, en este caso los paquetes turísticos asociados a Gira de Estudio; en dicha oportunidad postularon Latitud 90° y Andina del Sud, sin embargo ambas ofertas fueron declaradas inadmisibles, debido a errores en sus ofertas técnicas, lo que llevó a realizar una nueva licitación, y en esa segunda oportunidad se presentó sólo Andina del Sud.

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

turístico y el usuario final o cliente, entregándole asesoría para la planificación y compra de su viaje. Los servicios que comercializa una agencia de viajes son: alojamiento turístico, transporte aéreo, terrestre, fluvial, ferroviario u otro, actividades de turismo aventura, tours o circuitos, paquetes turísticos, entre otros; d) **Transporte:** Comprende a las empresas que realizan traslado de pasajeros ya sea por carretera, aeropuerto, taxi, rent a car, barco, ferrocarril; e) **Esparcimiento:** Establecimientos dedicados a la recreación, diversión y entretenimiento (Servicios de Turismo Aventura); y f) **Guías de Turismo:** Persona que posee experiencia y competencia técnica para proporcionar orientación e información sobre el patrimonio cultural y natural y de los atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia para la visita turística (www.SERNATUR.cl) sección: calidad turística, servicios turísticos.

⁷ El presupuesto se otorga con la posibilidad, establecida en glosa presupuestaria, de comprometer fondos para el año siguiente, con cargo al presupuesto de ese año.

⁸ Las bases de licitación del programa son diferentes. Un llamado es para vacaciones de la tercera edad y otro llamado es para ejecutar giras de estudio. La racionalidad de separar ambas licitaciones se asocia con las características de los pasajeros.

⁹ Corresponde a la ejecución de distintos paquetes turísticos, que pueden dirigirse o no a distintos destinos, en un mismo período o semana. Los tiempos considerados por turnos se analizan en la sección de eficacia.

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 de subsidio para cada componente que oferta a la licitación. SERNATUR, por su parte, define el monto total y define toques de co-pagos para tipos de paquetes, número mínimo de pasajeros, así como 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 SENATUR mantiene siempre la decisión respecto de cuántos recursos monetarios hay disponibles 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).

Hasta 2011 los dos componentes del programa funcionaban como programas separados, pero con un objetivo similar: El programa Vacaciones de la Tercera Edad (VTE), cuyo inicio es el 2001, y el programa Giras de Estudio (GE), cuyo inicio es el 2007. A partir del 2012 el programa incluye a estos dos:

Componente 1: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad.

Componente 2: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio.

En ambos casos, el programa produce la entrega de 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 está destinado a solventar en parte el costo del paquete turístico para cada persona que viaja. Con este subsidio se busca dinamizar la actividad turística de baja o media temporada, produciendo un encadenamiento de la oferta de alojamiento, alimentación, etc. en las regiones.

El componente 1, **Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad**¹⁰, consiste en ofertar paquetes turísticos¹¹, subsidiados por SERNATUR, a los adultos mayores y personas con capacidad disminuida, incluyendo los siguientes servicios: a) Transporte: traslado ida y regreso, según corresponda a cada destino, en avión, bus o tren; b) Hotelería: estadía en hoteles, hostales, hosterías, apart-hoteles o cabañas, según destino, por 4, 5, 6 ó 7 noches en base a 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 y regulares, además de 2 actividades recreativas en cada destino; e) Asistencia médica en viaje: atención paramédica de una hora diaria y dos visitas

¹⁰ Los requisitos para participar en el programa son: a) Ser ciudadano chileno mayor de 60 años de edad o chileno residente en el extranjero, 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 mayores de 18 años. En el caso de Vacaciones de la Tercera Edad, el programa considera dos tipos de viajeros: pasajeros con cupos regulares que cumplan con los requisitos señalados; y pasajeros con cupos sociales que además de los requisitos señalados, se caracterizan por su "vulnerabilidad social", medida a través de la Ficha de Protección Social y con un puntaje igual o menor a 14.557 en su certificado de ficha.

¹¹ Incluye dos tipos de "cupos": a) **Regulares**: aquellos paquetes turísticos que se comercializan a través de agencias de viaje a cualquier interesado que cumpla los criterios focalización; estos paquetes cuentan con aproximadamente un 40% de subsidio. 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) **Sociales**: El programa asigna 40 cupos sociales por municipio participante para personas con vulnerabilidad social. Si sobran cupos éstos son distribuidos según demanda. los paquetes turísticos para estos beneficiarios cuentan con aproximadamente un 70% de subsidio, de manera que en este caso el co-pago asociado al paquete turístico es de un 30% aproximadamente. En el caso de grupos compuestos por cupos sociales, pueden viajar acompañados por un monitor cada 10 pasajeros, todos mayores de 18 años. ¿sin tope como en el caso de cupos regulares?

médicas de una hora durante la estadía; f) Seguro de asistencia en viaje; éste no corresponde a un seguro de salud, sino a servicios en el caso que el pasajero deba retornar a su lugar de inicio del viaje, o en el caso que se requiera un traslado a un hospital, o de pérdida de equipaje, por ejemplo; y g) en los programas que incluyen transporte aéreo, la tasa de embarque está incluida.

En el marco de este componente, los pasajeros pueden ser chilenos o extranjeros, en virtud del convenio Brasil y DICOEX¹² que considera el intercambio de pasajeros entre programas de distintos países. Bajo este convenio, los extranjeros que concurren a Chile son beneficiarios del subsidio y están sujetos a las mismas indicaciones anteriormente señaladas para el pago del aporte estatal. Al respecto el Panel considera relevante esta modalidad puesto que implica atraer un tipo de turista (adulto mayor) con características similares en cuanto a flexibilidad de viaje en épocas de baja o media estacionalidad, abriendo 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 cuando 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 se gana uno brasileño pero se pierde un chileno que habría viajado dentro de país pero prefirió viajar a Brasil.

El componente 2, ***Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio***, consiste en ofertar un paquete turístico con un subsidio¹³ al precio del viaje de 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 considera el programa, 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 que acompañan a los estudiantes. A mediados del año 2011 se incluye a 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.

¹² En noviembre de 2009 SERNATUR firmó un convenio de intercambio de pasajeros con el Ministerio de Turismo de Brasil y su Programa Viaja mais melhor idade, (Resolución N° 1316 de fecha 9 de noviembre de 2009). Dicho Programa se divide en dos modalidades: 1) Viaja mais melhor idade (paquete), consta de paquetes turísticos adecuados a las personas mayores, con programaciones exclusivas y personalizadas, con salidas en 12 orígenes hacia 37 destinos del país; y 2) Viaja mais melhor idade (hospedaje), para adultos mayores - personas mayores de 60 años -, a los que le facilita realizar las reservaciones sin salir de casa, a través del sitio www.viajamais.com.br, donde los empresarios de servicios de alojamiento, entre otros, han realizado descuentos sustanciales, cercanos al 50% del valor a público. En este mismo sitio se encuentran disponibles los paquetes turísticos del Programa Viaja Mais Melhor Idade. Durante el año 2010, SERNATUR firma un convenio de colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores para la participación en el Programa de potenciales beneficiarios de la comunidad de chilenos residentes en el extranjero y que implica la reserva de cupos para los destinos elegidos por DICOEX. Cabe señalar que DICOEX es la encargada del traslado de los potenciales beneficiarios residentes en el extranjero a las ciudades de origen del Programa. Este convenio también busca que otros connacionales residentes en el exterior tengan la información oportuna y los mecanismos a través de los cuales poder tomar una reserva de viaje en el Programa Vacaciones Tercera Edad en el exterior, aun cuando los valores por concepto de traslado desde su ciudad de origen en el exterior a Chile no tenga subsidio alguno incorporado.

¹³ El subsidio estatal corresponde a un monto fijo por pasajero viajado, que equivale a un 70% del precio del paquete turístico para los alumnos de establecimientos vulnerables y de un 100% para los profesores que los acompañan (uno por cada 20 alumnos) El 30% restante lo debe cancelar cada alumno beneficiario a la empresa que se adjudica la licitación. El copago se contabiliza por Establecimiento educativo.

La duración de la Gira de Estudio es de 6 días con 5 noches, incluyendo el día de partida y de regreso. Los servicios principales que se ofrecen son: a) Transporte: traslado en bus sin noches a bordo; b) Hotelería: alojamiento en hoteles y/o cabañas en habitación compartida, entre otros; c) Alimentación: pensión completa (desayuno, almuerzo y cena); d) Tours: city tours, excursiones y actividades recreativas; ingreso a Museos y Parques Nacionales; Guía acompañante durante todo el viaje; e) Seguro de asistencia en viaje¹⁴.

1.1. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo.

La población objetivo definida por el programa, en todos sus documentos, es confusa e incorrecta: según declaran, está conformada por una parte por los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), y por otra por los adultos mayores, personas discapacitadas, estudiantes de educación media y profesores, en condiciones de vulnerabilidad social en la línea de la política de protección social.

La población objetivo validada por el Panel es la empresa asociada al rubro turístico nacional, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos¹⁵ 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 objetivo¹⁶. 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.

Considerando que el programa cuenta con información relativamente detallada sólo para establecimientos de alojamiento turístico (EAT), el Panel opta por analizar prioritariamente este sub-segmento de la población objetivo, mencionando otros grupos de empresas sólo en la medida que exista información de calidad confiable para ello (por ejemplo, para agencias y tour-operadores solo se menciona el número total de estos, pero no otras características propias). Con esta focalización del análisis en los EAT, resulta necesario dejar en claro que: 1) no es posible establecer cuán significativa es la representación de los EAT en el total de empresas asociadas al rubro turístico nacional, puesto que no hay datos sobre las poblaciones potencial total y objetivo de estas últimas que permitan dimensionarlos, y 2) las conclusiones relativas a los resultados para este sub-segmento de la población objetivo del programa, en las dimensiones de eficacia y eficiencia, deben considerarse como aproximaciones¹⁷ –no determinantes- del efecto del programa en su totalidad.

¹⁴ Este seguro no corresponde a un seguro de salud, sino a servicios en el caso que el pasajero deba retornar a su lugar de inicio del viaje, o en el caso que se requiera un traslado a un hospital, o de pérdida de equipaje, por ejemplo.

¹⁵ El programa habla de “destinos turísticos elegibles” precisando que se refiere a ciertas zonas en cada región. El análisis sobre destinos turísticos se realiza en la sección de eficacia.

¹⁶ 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 los otros participantes relevantes de la población objetivo, tales como las agencias de viajes y/o tour-operadores. 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. Además los datos no 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.

¹⁷ Son aproximaciones en el sentido que se refieren solo al sub-segmento EAT y no a todas las empresas del sector turístico.

Por otra parte, para efectos de la evaluación, se incluye un análisis de los beneficiarios “intermedios” del programa, entendidos como aquellos que no son parte de la población objetivo del programa pero sí son beneficiados por éste, constituyendo el instrumento a través del cual se generan los beneficios hacia los beneficiarios directos, y que corresponden a los pasajeros que acceden a paquetes turísticos con precios subsidiados. Se incluye dentro de éstos a grupos de interés social, sujetos a que cumplan con las condiciones de elegibilidad que establece el programa¹⁸, a los: 1) adultos mayores y personas con capacidad disminuida para el caso de VTE, y 2) estudiantes, preferentemente de 2° año medio, y profesores de colegios públicos y/o particulares subvencionados en el caso de GE.

Beneficiarios directos

Se entiende por **población potencial** total a aquellas empresas del sector turismo a nivel nacional afectadas por problemas de estacionalidad, entre las que se cuentan los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), los operadores turísticos, agencias de viajes, guías turísticos. Sin embargo, y tal como se mencionara previamente, se dispone de información detallada solo para los EAT e información básica (solo en términos de cantidades existentes) para las agencias de viajes y operadores turísticos (en conjunto, no por separado).

Con respecto a la información de EAT, existen dos tipos de fuentes de información, ambas publicadas por el Informe Anual de Turismo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE): una basada en un denominado directorio de SERNATUR y otra basada en un directorio del INE, las que a pesar de incluir similares tipos de establecimientos no coinciden en sus estimaciones del universo de EAT. La explicación de esta diferencia¹⁹ radica en que las estadísticas del Directorio INE no consideran los establecimientos denominados “complementarios”, que sí están incluidos en el Directorio SERNATUR. Estos establecimientos complementarios están definidos por el INE como aquellos que “no cumplen con las especificaciones y características que establece el INE”²⁰. Una definición más precisa de establecimientos complementarios ha sido solicitada reiteradamente a SERNATUR, sin obtener a la fecha respuesta satisfactoria por parte de este.

Por otra parte, estos directorios no son homogéneos en la información que presentan. El directorio SERNATUR presenta datos para el total país y por regiones, y tiene principalmente variables de capacidad instalada (número de EAT, de habitaciones y de camas, para el total país, por mes y por región). Sin embargo, este directorio no tiene datos de tasas de ocupación ni tampoco datos por comuna. A su vez, el directorio INE tiene las mismas variables de capacidad instalada (número de EAT, de habitaciones y de camas), para total país, por región, por mes, por región y además por comunas (esta última variable proviene de la encuesta mensual de EAT del INE). Tiene además datos de tasas de ocupabilidad (de camas y habitaciones), para el total país, por mes y por región, pero no para comunas. El problema que surge con estos dos directorios, y que afecta considerablemente la estimación de la población potencial, es que el del INE es significativamente menor que el de SERNATUR: en términos de EAT, el directorio INE representa un 53% del directorio de SERNATUR en el año 2008, cifra que baja a un 33% en el año 2010. Luego, con la

¹⁸ Una descripción más exacta de las características de elegibilidad de estos grupos se presentó en la sección precedente.

¹⁹ El Directorio de Establecimientos Turísticos de SERNATUR, posee información que proviene de sus Direcciones Regionales, mientras que el Directorio de establecimientos del INE se utiliza para implementar la Encuesta Mensual del INE a los EAT y su información proviene en consecuencia de esta.

²⁰ Fuente: Turismo, Informe Anual 2010 (pág. 77). De acuerdo a esta, el Directorio INE define como EAT a “aquellos en que se preste comercialmente el servicio de alojamiento por un período no inferior a una pernoctación (noche); que mantengan como procedimiento permanente un sistema de registro e identificación del cliente cada vez que éstos utilizan sus instalaciones; permitan el libre acceso y circulación de los huéspedes a los lugares de uso común y estén habilitados para recibir huéspedes en forma individual o colectiva, con fines de recreo, deportivos, de salud, de estudios, de gestiones de negocios, familiares, religiosos, vacacionales u otras manifestaciones turísticas” (pág.76). Asimismo, los EAT se clasifican en clases de acuerdo a la modalidad en que se presta el servicios de alojamiento, incluyendo las siguientes: hotel, residencial, motel, apart-hotel, camping y otros.

definición genérica que se tiene de los EAT “complementarios”, resulta difícil entender qué tipo de establecimientos pueden estar ocasionando tanta diferencia entre ambos directorios.

Para clarificar esta situación, el panel solicitó a SERNATUR conocer el detalle de su directorio²¹ de EAT. Este es un archivo principalmente con información de identificación de los EAT, incluyendo comuna y región, e incluyendo algunas variables de capacidad instalada (número de habitaciones, de camas, de departamentos –esto último para el caso de los apart-hotel-, n° de cabañas, etc.). Sin embargo, no contiene variables que permitan hacer ningún análisis de trazabilidad, como por ejemplo, para saber a que año corresponden los EAT o cuando se incorporan al listado los EAT más recientes o si es que algunos de estos ya no son EAT vigentes o activos (puesto que pudieran haber cerrado). Tampoco incluye variables de tasas de ocupabilidad (ni de camas ni de habitaciones) por establecimiento, como para luego poder calcular algún promedio por comuna y/o región. En síntesis, el directorio enviado por SERNATUR es un archivo de establecimientos que corresponde a un acumulado de EAT en el tiempo, sin mayor información más que capacidad instalada y variables de identificación. En consecuencia, más que aclarar las diferencias, este (casi tercer) directorio agrega más confusión para definir la población potencial, puesto que tampoco coinciden los datos con lo que INE publica en su Anuario como proveniente del directorio SERNATUR.

Una caracterización general del directorio enviado por SERNATUR, basada en variables seleccionadas, se muestra en el Cuadro 1. Este directorio contiene un total de 5.116 EAT (más de lo que está publicado en los Anuarios del INE con fuente del mismo SERNATUR), y aquellos que son elegibles para el programa evaluado (todos menos ‘Otros’) suman 3.941²². Luego, se presenta también la distinción entre EAT con menos o más de 8 habitaciones, pero que tampoco permite alcanzar valores coincidentes con los publicados por el Informe Anual de Turismo.

Cuadro 1: Algunas características del directorio SERNATUR (enviado por SERNATUR)

Tipo de EAT	N° total	% en total	EAT con < 8 habitaciones (**)	Certificados por SERNATUR (***)
Hostal o residencial	1321	25,8%	462	29
Cabañas o motel	1172	22,9%	740	20
Hotel	1123	22,0%	65	64
Apart-Hotel	179	3,5%	109	7
Hostería	146	2,9%	44	2
Otros (*)	1175	22,9%	702	34
Total	5116	100%	2122	156

Fuente: Directorio (archivo) enviado por SERNATUR al panel.

(*) Otros incluye camping o recinto de campamento (442), alojamiento familiar (355), Departamentos ejecutivos (87), Hospedaje rural (84), Alberge, refugio u hostel (78), Centro de ecoturismo de naturaleza o lodge (72), complejo turístico o resort (47), estancia o hacienda (8), termas (2).

(**) Se indica el n° de EAT con menos de 8 habitaciones puesto que SERNATUR lo menciona como una posible razón de la diferencia asociada a los EAT complementarios, lo cual en todo caso no permite aclarar dicha diferencia.

(***) Los EAT sin certificación ascienden a 4741 y aquellos con certificación en proceso a 13.

²¹ SERNATUR envió esta información (archivo “servicios alojamiento.xls”), dejando al panel la tarea de descubrir estas diferencias.

²² En estricto rigor, el número es incluso menor porque los moteles y las residenciales no son EAT elegibles, pero como el Directorio SERNATUR no permite separarlos, se presentan juntos en este cuadro. Estos datos no coinciden con los valores presentados en el cuadro 1 del Informe preliminar final para ninguno de los años en estudio.

Para resumir, el siguiente cuadro muestra las similitudes y/o diferencias entre los directorios INE y SERNATUR (referidos a la información sobre EAT), publicados por el Anuario de Turismo del INE, y también comparándolos con la base de datos del directorio SERNATUR enviado por SERNATUR:

Cuadro 2: Diferencias de la información en directorios SERNATUR v/s INE

Variables de comparación:	Información de EAT disponible en base a:		
	Directorio SERNATUR enviado por SERNATUR (archivo "servicios alojamiento.xls")	Directorio SERNATUR publicado por INE (Informe Anual de Turismo - IAT)	Directorio INE (Informe Anual de Turismo - IAT)
Años disponibles	No especificado	2008-2010	2008-2010.
Cantidad de EAT	Número de EAT según clase, comuna y región	Número de EAT según clase y región	Número de EAT según clase y región
Variables de Capacidad	<ul style="list-style-type: none"> Número de habitac. Número de camas Número de cabañas Número de deptos.. 	<ul style="list-style-type: none"> Número de habitaciones Número de camas 	<ul style="list-style-type: none"> Número de habitaciones Número de camas
Variables de Ocupación	Sin datos de ocupación	Sin datos de ocupación	<ul style="list-style-type: none"> Ocupación (número) de habitaciones y camas Tasas de ocupabilidad de habitaciones Tasa de ocupabilidad de camas Pernoctación de pasajeros Personal ocupado <p>(datos por mes o por región, pero no por mes y región)</p>
Clase de EAT	<ul style="list-style-type: none"> Albergue, refugio, hostel Alojamiento familiar, <i>bed and breakfast</i> Apart Hotel Cabañas o Motel Camping o recinto de campamento Centro de turismo de naturaleza o lodge Complejo turístico o resort Departamentos ejecutivos Estancia o hacienda Hospedaje Rural Hostal y residencia Hostería Hotel Termas 	<ul style="list-style-type: none"> Albergue o refugio Hospedaje familiar Apart Hotel Cabañas o Motel Camping Lodge Resort Hostal o residencial Hostería Hotel 	<ul style="list-style-type: none"> Hotel Residencial Motel Apart Hotel Camping Otros: posadas, albergues, refugios, etc.
Desagregación geográfica	Región y comuna	Región	Región
Otros datos	Nombre, sitio web, teléfono, fax	Datos agregados, no se identifica al EAT	Datos agregados, no se identifica al EAT

Fuente: Informe Anual de Turismo (IAT, varios años, INE) y archivo de directorio SERNATUR

Notas: Existe otra fuente de información, proveniente también del INE, denominado "Estadísticas de alojamiento turístico según comunas". Esta fuente incluye:

- Número de EAT según comuna, (pero solo para 2008-2009, y 1er semestre 2010).
- Tasas de ocupación (de camas y habitaciones), pero solo por región, no por comuna

En consecuencia, frente a esta falta de aclaración sobre las diferencias de ambos directorios ni de cual de estos es el usado por SERNATUR al estimar su población potencial de referencia, el panel opta por continuar presentando ambos resultados en una primera instancia, tal como se presentan en el Cuadro 3 y luego opta por usar variables seleccionadas de uno u otro directorio según se perciba más apropiado.

Cuadro 3: Población Potencial, Beneficiarios Directos, en base a ambos Directorios (SERNATUR e INE), Período 2008-2011 y por Regiones para 2010

Años y/o región (para el 2010)	En base al directorio SERNATUR		En base al directorio INE		
	EAT	Agencias de viajes y operadores turísticos	EAT		
2008	3.701	909	1.957		
2009	4.059	1.154	1.942		
2010, del cual (n° por región y %):	4.126	1.246	1.381		
Arica y Parinacota (región XV)	75	1,8%	41	52	3,8%
Tarapacá (región I)	115	2,8%	27	84	6,1%
Antofagasta (región II)	229	5,6%	81	114	8,3%
Atacama (región III)	121	2,9%	18	56	4,1%
Coquimbo (región IV)	304	7,4%	51	74	5,4%
Valparaíso (región V)	599	14,5%	241	232	16,8%
O'Higgins (región VI)	179	4,3%	31	63	4,6%
Maule (región VII)	191	4,6%	11	84	6,1%
Bío Bío (región VIII)	286	6,9%	42	112	8,1%
La Araucanía (región IX)	384	9,3%	50	99	7,2%
Los Ríos (región XIV)	195	4,7%	22	40	2,9%
Los Lagos (región X)	610	14,8%	109	135	9,8%
Aysén (región XI)	252	6,1%	28	41	3,0%
Magallanes (región XII)	242	5,9%	79	65	4,7%
Metropolitana (región XIII)	344	8,3%	415	129	9,3%
2011 (*)	4.638 (p)		nd	1539	

Fuente: Turismo – Informe Anual, INE (varios años, 2007-2010). No se presentan datos del directorio SERNATUR -enviado por SERNATUR- por no tener datos separados por año.

(*) El Informe para el 2011 no está disponible sino hasta agosto del 2012. El valor del total de EAT para el 2011 (4638) fue provisto por SERNATUR y se considera preliminar (no se tiene información adicional para el 2011 más que este valor agregado).

La diferencia en el número de EAT entre ambos directorios que se presenta en el 2010, en gran medida se asocia al terremoto de febrero del 2010, que reduce considerablemente el número de informantes en el directorio INE en las regiones IV a IX, las más afectadas por el evento sísmico. Sólo en estas regiones, los EAT informantes del directorio INE bajan en 369 establecimientos. A su vez, destaca el hecho que el Directorio SERNATUR reporte un aumento de los EAT entre 2009-2010²³. No obstante estos cambios en el 2010, la concentración de los EAT en las tres principales regiones alcanza entre el 36% y 39% para ambos Directorios (no mostrado en el cuadro), tanto en el 2010 como el 2009, aunque las regiones no sea necesariamente las mismas²⁴.

²³ Esto se asocia al hecho que este directorio de SERNATUR no se actualiza anualmente con la "muerte" y/o términos de giro de los EAT existentes. Esto se concluye del análisis de la base de datos que SERNATUR envió al Panel.

²⁴ De acuerdo al directorio SERNATUR, las 3 principales regiones que concentraron EAT tanto en el 2010 como el 2009 fueron Valparaíso (14,5% en 2010 y 15,2% en 2009), La Araucanía (9,3% en 2010 y 9,4% en 2009) y Los Lagos (14,8% en 2010 y 14,6% en 2009). De acuerdo al directorio INE, las 3 principales en el 2010 fueron Valparaíso (16,5%), Metropolitana (9,3%) y Los Lagos (9,8%), mientras que en el 2009 fueron Valparaíso (12%), Bío Bío (13,6%) y la Araucanía (10,7%).

Por otra parte, de acuerdo al Directorio de SERNATUR, la población potencial de beneficiarios directos definidos como EAT se clasifica en los siguientes: Hostal o Residencial (con una participación en el 2010 de un 29%), Cabañas o Motel (participación de un 26%), Hotel (25%), Hospedaje Familiar (7%), Apart Hotel (6%), Hostería (3%) y Otros (4%). De estos 4.126 EAT existentes en el país en el año 2010, un 47% se concentra en solo 4 regiones: Los Lagos (con 610 EAT y una participación de 14,8%), Valparaíso (599 EAT, con un 14,5%), Araucanía (384 EAT, con un 9,3%) y Metropolitana (344 EAT, con un 8,3%). El Directorio INE, si bien descompone una serie de variables por tipo de establecimientos, no presenta sin embargo información sobre el número de establecimientos separado por tipo de EAT, para ninguno de los años considerados en este informe.

Dada la información provista, el Panel asume que los datos publicados en el Informe Anual de Turismo (INE) en base al Directorio SERNATUR, resultan los más adecuados para efectos de estimar la población potencial referida al universo de empresas turísticas (en este caso EAT y agencias).

En cuanto a la estimación de la **población objetivo**, hechas las consideraciones presentadas al inicio de esta sección, ésta debe cumplir con la condición de estar afectada por problemas de estacionalidad y además pertenecer a los destinos turísticos identificados por el programa para cada temporada. Respecto al impacto de la estacionalidad, el programa no cuenta con información a nivel individual (para EAT específicos ni otro tipo de actores relevantes) que permita distinguir qué tipo de empresas están afectas a este problema. En consecuencia, elegido un destino turístico, éste asume que todas las empresas asociadas al rubro turístico (en el caso de esta evaluación, focalizado en los EAT) enfrentan el problema estacional. El Panel, en consecuencia y dada la falta de información, asume lo mismo.

A su vez, para la elección de los destinos turísticos, SERNATUR entrega al Panel un documento metodológico que describe un listado de criterios de selección (con sus respectivas ponderaciones) para definir destinos²⁵: estacionalidad y ocupabilidad (cuya ponderación es de un 25%), atractivo turístico/ tour opcionales (20%), capital social (15%), oferta hotelera (15%), infraestructura (10%), demanda (5%), servicios de salud (5%), transporte (5%).

Destaca el hecho que la variable “estacionalidad”, siendo el principal factor que justifica el programa y que se incorpora en el objetivo y fin de este, tiene sólo una ponderación de un 25%. Este criterio de selección define estacionalidad como la tendencia de la demanda turística a concentrarse en determinadas épocas del año o en determinadas zonas geográficas, mientras que ocupabilidad se refiere al uso de servicios de alojamiento turístico en temporada media y baja²⁶. A su vez, la

²⁵ Fuente: archivo Word enviado por SERNATUR “Metodología Evaluación de nuevos destinos SERNATUR-Final.doc” (cuadro 1).

²⁶ El resto de las variables tiene las siguientes definiciones: 1) **Oferta Hotelera**: Los establecimientos de alojamiento interesados en participar en el Programa deben ser categoría 3 o 4 estrellas, pudiendo ser hoteles, hostales, apart hoteles y complejos turísticos (cabañas), que cuenten con una amplia oferta de habitaciones dobles y presenten cualidades establecidas en las Bases de Licitación del Programa. La cantidad de camas disponibles deben ser mayores a las plazas solicitadas para un determinado período de la ejecución del Programa. 2) **Demanda**: La demanda del Programa se refiere al interés de adultos mayores, pensionados, jubilados, montepiados y discapacitados por visitar y conocer un lugar con atractivo turístico. 3) **Capital social**: Se refiere a las relaciones de cooperación y confianza entre los actores del destino potencial. Se considera la participación voluntaria en organizaciones y los vínculos livianos y puntuales que establecen los actores con el fin de generar un vínculo explícito y conseguir un objetivo en común. 4) **Infraestructura**: La infraestructura de los servicios de alojamiento deben ser acordes con las necesidades físicas y mentales de las y los adultos mayores y personas con capacidad disminuida, considerando para tales efectos, lo establecido en las Bases de Licitación del Programa. En el caso de los establecimientos de alojamiento, se deberán realizar adaptaciones y mejoras a su infraestructura en función de las necesidades de las y los beneficiarios del programa. 5) **Transporte**: Los destinos deben ofrecer una oferta adecuada de medios de transporte con el fin de brindar una satisfactoria conectividad entre el establecimiento de alojamiento y los nodos más importantes del destino, además de permitir el desplazamiento de las y los adultos mayores durante sus horas libres. 6) **Servicio de Salud**: Este criterio se refiere a la presencia de un Servicio de Salud -para la atención de las y los beneficiarios del Programa- en un radio máximo de 60 Kilómetros alrededor del

variable que pondera estacionalidad y ocupabilidad es la tasa de ocupabilidad regional de los servicios de alojamiento en temporada media-baja respecto la tasa de ocupabilidad promedio a nivel nacional en igual temporada. El resto de los criterios tiene también asociadas variables de ponderación. Con todo, sin embargo, el documento es confuso en su explicación de las ponderaciones y poco explícito en la definición de varios de los criterios y, en particular, en cómo estos se operacionalizan. Si bien el documento metodológico existe, al Panel no le consta que sea usado para elegir destinos o cómo es usado eventualmente. En palabras simples, no queda del todo claro cuál es la “formula” final para elegir destinos²⁷.

Considerando esta poca claridad referida a la elección de destinos, la cual se acrecienta dada la mención en el objetivo estratégico institucional en cuanto a promover el desarrollo regional²⁸ (sin hacer mención a las comunas), el Panel considera que la unidad relevante de análisis debe ser la región. Sin embargo, por solicitud de SERNATUR y tomando en cuenta la nueva información de ocupabilidad del programa que este entrega, acepta estimar también la población objetivo considerando como unidad de destino la(s) comuna(s) en donde se implementa el programa. Esto último, sin embargo, dificulta evaluar posteriormente en forma rigurosa la participación del programa en las tasas de ocupabilidad para cada unidad de destino, puesto que existen datos de ocupabilidad por región pero no por comuna.

Con todo, los establecimientos de alojamiento turístico (EAT) y las agencias de viajes considerados en la población objetivo corresponden a aquellos que funcionan en las regiones y comunas de destino – que varían según año de ejecución del programa – alcanzando las 15 regiones en el 2011. Estas regiones y comunas se presentan en el cuadro 4.

destino, sea un Hospital, Posta o Servicio de urgencia y/o Consultorio. **7) Atractivos turísticos y/o tours:** Se refiere a que el potencial destino deberá contar con atractivos turísticos, sean éstos culturales, tales como museos, palacios, barrios con historia; naturales, entre estos, paisajes, termas, nieve, playa, montañas; o de intereses especiales, como astronómicos, esotéricos y de aventura, entre otros. Además, es necesario identificar la oferta de *tours* existentes posibles de asociar a la operación del Programa. (fuente: archivo enviado por SERNATUR “Metodología evaluación de nuevos destinos SERNATUR- final 1.doc”).

²⁷ Además, el documento establece que “*los destinos calificados globalmente con una ponderación superior al 75% **podrán** ser incluidos en las próximas temporadas del Programa*”, lo cual induce a pensar que existe una cuota de arbitrariedad no explicitada en la elección final del destino.

²⁸ SERNATUR define el siguiente objetivo estratégico institucional: “*Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, **promover el desarrollo regional** y la descentralización.*”

Cuadro 4: Regiones y comunas de destino del Programa, Período 2008-2011

Temporada	Comunas y destinos del programa (*), según temporada
2008	Destinos en 21 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta, Metropolitana y Maule y Aysén): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Frutillar, Chiloé (comuna Ancud) y Punta Arenas.
2009	Destinos en 20 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta, Metropolitana, Maule y Aysén): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud) y Punta Arenas.
2010	Destinos en 25 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta y Maule): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Frutillar, Chiloé (comuna Ancud), Coihaique- Pto. Chacabuco (comunas de Aysén y Coihaique), Punta Arenas y Santiago (comunas de Providencia y Stgo).
2011	Destinos en 26 comunas: Arica, Iquique, San Pedro de Atacama, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Linares, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud), Coihaique- Pto. Chacabuco (comunas de Aysén y Coihaique), Punta Arenas y Santiago (comunas de Las Condes y Stgo).

Fuente: información enviada por SERNATUR.

(*) Incluye ambos componentes del programa, Vacaciones Tercera Edad y Giras de Estudio.

El cuadro 5 presenta la cobertura de la población objetivo respecto de la potencial, dependiendo si se considera la región como unidad de destino, o si se consideran las comunas donde está presente el programa como la unidad de destino relevante.

Cuadro 5: Poblaciones Potencial y Objetivo (*), Beneficiarios Directos (EAT y agencias de viajes), Período 2008-2011

Año	Tipo de establecimiento turístico	Población potencial (*)	Usando región como unidad de destino		Usando comuna(s) como unidad de destino	
			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 objetivo²⁹ 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 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%.

No existe más información disponible para las agencias de viajes, razón por la cual a partir de este momento se describen las poblaciones potencial y objetivo solo tomando en cuenta a los EAT.

²⁹ En cuanto a la desagregación de la población objetivo en los diferentes tipos de EAT, ésta es muy similar a la presentada por la población potencial de EAT, razón por la que no se describe mayormente en esta sección.

Para seguir caracterizando a las poblaciones potencial y objetivo, aunque solo acotado a los EAT, se presenta en los siguientes cuadros la cuantificación de su capacidad, en términos tanto de habitaciones como de camas disponibles. Asimismo, para la población potencial se presentan las tasas de ocupabilidad de camas y habitaciones, tanto mensual como por temporadas alta, baja y media (cuadro 6). Para la población objetivo, se presenta a su vez la cobertura, en términos de habitaciones y camas (Cuadro 7).

Una primera observación para la población potencial (Cuadro 6) dice relación con las relativamente bajas tasas de ocupabilidad promedio anual, tanto de camas como habitaciones, que ésta exhibe. Mientras la tasa anual de ocupabilidad de camas alcanza valores en torno al 27-28%, la tasa anual de ocupabilidad de habitaciones se ubica entre 38-40% (tiene sentido que esta última sea mayor a la primera). Al observar el comportamiento mensual, para indagar en aspectos de estacionalidad, se observan diferencias significativas entre temporada alta (enero y febrero, tal como la define el programa) y temporada baja y/o media (resto del año). Tomando en cuenta los años 2009-2010, la tasas de ocupabilidad de camas –por ejemplo- fluctúan entre 42-43% en temporada alta y apenas un 23% en temporada baja. Las tasas de ocupabilidad de habitaciones por su parte muestran diferencias menos pronunciadas entre ambas temporadas, aunque significativas en todo caso. Destaca el hecho que aún en temporada alta y para ninguno de los meses considerados, las tasas de ocupabilidad de la población potencial superan el 46%. Este límite superior refleja una subutilización promedio de la capacidad instalada, en términos agregados mayor al 50%, lo que se considera alto bajo cualquier parámetro en cualquier sector.

Estos mismos cálculos se realizan para la población objetivo, tomando en cuenta los meses en que se aplica el programa (lo que se denomina como “temporada” por el programa), obteniéndose tasas de ocupabilidad levemente menores que para la población potencial. Por ejemplo, las tasas de ocupabilidad de camas en los años 2008-2010, ascienden a solo un 22%, 19% y 21% respectivamente, lo que se compara con tasas del orden del 43% en temporada alta.

Cuadro 6: Caracterización de la Población Potencial (EAT) en términos de capacidad de camas y habitaciones y tasas de ocupabilidad anual, Período 2008-2011

Año	Número de habitaciones	Número de camas	Tasa de ocupabilidad de camas (%)	Tasa de ocupabilidad de habitaciones (%)
2008	66.481	144.526	28,5%	38,6%
2009	71.295	152.936	27,1%	37,9%
2010	72.132	151.163	26,9%	39,8%
2011(*)	nd	nd	nd	--

Fuente: INE, Turismo: Informe anual (2008, 2009, 2010), calculado en base al Directorio de establecimientos de SERNATUR para número de camas y habitaciones, mientras que las tasas de ocupabilidad son en base al directorio INE. Se asume en consecuencia que las tasas de ocupabilidad del directorio INE son aplicables al directorio SERNATUR.

(*) El Informe para el 2011 no está disponible sino hasta agosto del 2012.

Cuadro 7: Caracterización de la Población Potencial (EAT) en términos de tasas de ocupabilidad mensual y por temporadas, Período 2008-2010

Periodo/ Año	Tasa de ocupabilidad de camas (%)			Tasa de ocupabilidad de habitaciones (%)		
	2010	2009	2008	2010	2009	2008
Enero	41	42	35	43	42	42
Febrero	44	45	37	46	44	39
Marzo	18	24	28	29	38	39
Abril	21	23	26	34	36	38
Mayo	21	20	23	35	32	31
Junio	20	20	23	32	32	32
Julio	26	24	29	42	36	42
Agosto	24	21	28	41	35	39
Septiembre	25	23	28	41	36	39
Octubre	28	26	27	46	41	42
Noviembre	29	29	30	49	44	46
Diciembre	24	24	26	37	34	52
Promedio anual	27	27	28	40	38	40
Temporada baja y media	23	23	27	39	36	40
Temporada baja	23	22	27	38	34	38
Temporada media	24	24	27	39	37	41
Temporada alta	42	44	36	45	43	41

Fuente: INE, Turismo: Informe anual (2008, 2009, 2010), calculado en base al INE.

A su vez, al analizar la población objetivo en términos del número de habitaciones y camas de que dispone (Cuadro 8), se observa que la cobertura exhibida respecto a la población potencial es menor que cuando sólo se considera el número de EAT. Mientras la cobertura a nivel de EAT se ubica en torno al 82% (cuadro 5, datos año 2010), ésta se reduce a un 75% al considerar el número de camas y a un 70% al considerar el número de habitaciones (datos también para el 2010).

Cuadro 8: Caracterización de la Población Objetivo, Período 2008-2011 (usando como destino a la región)

Año	Número de habitaciones	Número de camas	Cobertura número habitaciones respecto población potencial	Cobertura número camas respecto población potencial
2008	45.850	106.619	69%	74%
2009	48.837	111.677	68%	73%
2010	50.672	113.247	70%	75%
2011(*)	nd	nd	nd	nd

Fuente: INE, Turismo: Informe anual (2008, 2009, 2010), calculado en base al Directorio de establecimientos de SERNATUR.

(*) El Informe para el 2011 no está disponible sino hasta agosto del 2012.

Beneficiarios intermedios

Los beneficiarios intermedios de este programa, entendidos como sujeto de solución del problema, más que afectados por el problema como es el caso de los beneficiarios directos, dependerán del componente del que se trate, VTE v/s GE.

- Componente 1: Vacaciones Tercera Edad

La población potencial corresponde al número de habitantes del país que califiquen de acuerdo a las condiciones establecidas en la nota al pie 3, que incluye a la población de la tercera edad (expresado en términos simples) y aquella con capacidad disminuida mayores de 18 años. Respecto a esta última, si bien están incorporados en las condiciones de elegibilidad del programa, en la práctica no se establecen mayores requerimientos a los proveedores del servicio para que estos beneficiarios intermedios sean considerados realmente sujetos de solución del problema³⁰. Por lo mismo, y considerando que el programa no cuenta con ningún tipo de información referido a esta población (más que cuantos usan el programa, que es menos que un 0,5%), no se consideran tampoco por el Panel como sujetos cuantificables dentro de la población potencial.

Cuadro 9: Población Potencial, Beneficiarios intermedios componente VTE, Período 2008-2011

Año	Población Potencial
2008	2.074.934
2009	2.144.187
2010	2.213.436
2011	2.298.414

Fuente: Censo 2002 y proyecciones de Censo 2002 (INE)

Por otra parte, si bien existe una categorización entre cupos sociales y regulares para la población de la tercera edad, ésta no resulta relevante para la definición de la población objetivo, toda vez que la condición dominante es que sean de la tercera edad. Por otra parte, el hecho que los pasajeros de la tercera edad puedan viajar con un acompañante mayor de 18 años, así como la posibilidad que viajen por este programa monitores por grupo (también condicionados a ser mayores de 18 años), pudiera implicar que toda la población mayor de 18 años sería elegible como población

³⁰ El programa incluso evalúa en la actualidad eliminar este segmento como beneficiario del componente Vacaciones Tercera Edad y desarrollar una línea de acción distinta.

potencial. Sin embargo este tipo de población, si bien accede al programa, no cumple necesariamente con los criterios de vulnerabilidad (caso de cupos sociales) y/o focalización de ese (población de la tercera edad), con lo cual no se incluyen para efectos de la estimación de población potencial³¹.

Por lo anterior, para efectos de cuantificar la población potencial del componente VTE, se considera solo a la población de la tercera edad (descrita en términos simples). A su vez, la población objetivo es igual a la potencial, ya que el programa no discrimina por lugar de origen de los pasajeros³², con lo que la cobertura en este ámbito asciende a un 100%.

- Componente 2: Gira de Estudios

En el caso del componente Gira de Estudios, la población potencial corresponde principalmente al número de alumnos de segundo año de enseñanza media³³ de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados registrados en la encuesta IVE-SINAE que ejecuta anualmente la JUNAEB. Adicionalmente, este componente permite que un profesor por cada 20 alumnos viaje como acompañante de estos (y sean elegibles para un subsidio del 100%), por razones prácticas propias de las giras de estudio. Sin embargo, no hay información para calcular el universo de profesores elegibles y pertenecientes a los establecimientos cuyo índice de vulnerabilidad califica para participar de este programa. En consecuencia, en lo que respecta a la población potencial de este tipo de beneficiarios intermedio, se cuantifica solamente a los estudiantes elegibles.

A su vez, la población objetivo corresponde a la fracción de la población potencial que se encuentra en las regiones de origen del programa. Tal como se indica en el siguiente cuadro, la cobertura de la población objetivo respecto a la potencial crece gradualmente entre el 2008 y el 2010, pasando de un 26% a un 40% entre esos años, producto de un crecimiento también gradual en el número de regiones de origen y el número de establecimientos educacionales elegibles para el programa (cuadro siguiente). Sin embargo, el año 2011³⁴ la cobertura se dispara a un 86%, producto a su vez de un aumento en un 222% de los establecimientos elegibles (equivalente a un aumento de 1.445 establecimientos educacionales). Esto último se gatilla en buen parte por la incorporación al programa de los establecimientos particulares subvencionados.

³¹ Si se incluyera a los mayores de 18 años en la población potencial, descartando a los mayores de 60 años para no doble contabilizar con la población tercera edad, la población potencial aumentaría en torno a los 10 millones de habitantes para cada uno de los años en estudio.

³² Por ejemplo, un paquete turístico puede incorporar un viaje Arica-La Serena, sin que ello signifique que esté restringido a pasajeros que habiten en Arica (la única condición sería que lleguen a Arica para iniciar el paquete turístico).

³³ En términos de diseño, el programa considera como beneficiario intermedio de este componente preferentemente a los alumnos de segundo año de enseñanza media, sin embargo, en la práctica puede ocurrir que los alumnos viajen al momento de estar cursando tercer año de enseñanza media. Esto se debe en parte a la particularidad bi-anual de la ejecución de este componente (en general, periodo mayo–diciembre del año t, más marzo–abril del año t+1).

³⁴ En el año 2011, el número de establecimientos educacionales registrados en la base de datos de la encuesta IVE-SINAE fue de 2.344, distribuidos en 1.544 establecimientos particulares subvencionados, 730 establecimientos de dependencia municipal y 70 de corporación de administración delegada

Cuadro 10: Población Potencial y Objetivo, Beneficiarios intermedios del componente GE, Período 2008-2011

Año	Población Potencial(*) (número de estudiantes)	Población Objetivo (Número de estudiantes)	Cobertura de población objetivo respecto de la potencial
2008	235.345	62.185	26%
2009	232.088	80.059	34%
2010	231.523	92.033	40%
2011	230.332	198.210	86%

Fuente: Estimación del Panel, en base a la Encuesta IVE-SINAE, Junaeb.

(*) La población potencial se calcula como el 25% de la matrícula total de enseñanza media para establecimientos educacionales registrados en la encuesta IVE-SINAE, dado que esta tiene información solo para el total de educación media (no por año)³⁵.

Cuadro 11: Regiones de origen y número de establecimientos educacionales, componente GE, Período 2008-2011

Año	Región de origen	Número establecimientos educacionales (*)
2008	4 regiones: Valparaíso, Metropolitana, Bío Bío, Los Lagos	395
2009	5 regiones: Valparaíso, Metropolitana, Maule, Bío Bío, Los Lagos	518
2010	10 regiones: Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Los Lagos	651
2011	10 regiones: Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bío Bío, Araucanía, Los Lagos	2.096

Fuentes: Informe SERNATUR para Dipres y Encuesta IVE-SINAE, Junaeb

(*) Se refiere a establecimientos registrados en la encuesta IVE-SINAE. El año 2011 incluye establecimientos particulares subvencionados.

³⁵ No existen otras fuentes públicas de información (ni en SERNATUR ni en el Ministerio de Educación) que permitan realizar el cruce entre matrícula de 2° año medio e índice de vulnerabilidad.

1.2. Antecedentes presupuestarios

Cuadro 12: Presupuesto total del programa 2008-2012 (miles de \$ año 2012)

Año	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2008	4.418.657	12.044.707	37%
2009	5.538.556	16.638.291	33%
2010	6.085.352	16.359.298	37%
2011	7.067.770	17.669.220	40%
2012	7.057.813	17.864.361	40%

Fuente: SERNATUR y cálculos del Panel a partir de información de SERNATUR.

Nota: Este cuadro está calculado en base anual, no por temporada, a fin de hacer comparables los presupuestos del programa y de la institución responsable. Por ello difiere de los cuadros de las secciones 3 (Economía) y 4 (Eficiencia), que consignan el presupuesto y gastos pero por temporada.

II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

1.1 *Identificación del problema o necesidad.*

Antes de la década de los 80's, la descripción del turismo se centraba en las características de los visitantes, en las condiciones en que llevaban a cabo sus viajes y estancias, el motivo de su visita, etc. A partir de los años ochenta, se consolida una conciencia generalizada de la importancia del turismo y su interdependencia con otras actividades económicas y sociales³⁶. Se le define como una actividad que tiene un efecto sobre la economía de un país, en términos de creación de valor añadido, empleo, renta personal, ingresos de las administraciones públicas, etc. Por lo mismo el análisis se centra en las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual. Desde esta perspectiva, SERNATUR se alinea a los objetivos de fomento y desarrollo de la competitividad que caracterizan la misión del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

En cuanto al programa evaluado, la unidad de programas sociales, en su ficha de antecedentes, vincula, correctamente, al programa con los objetivos de SERNATUR³⁷, y de esta manera con los objetivos del Ministerio del que forma parte. Dado el propósito "*La empresa turística*"³⁸, 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)*" y el fin del programa "contribuir al quiebre de la estacionalidad...", la alineación con SERNATUR se realiza en función de los objetivos de fomento institucionales: "Incrementar la actividad turística nacional a través de la vinculación e involucramiento de los distintos actores del rubro, potenciando un quiebre de la estacionalidad turística mediante el turismo interno..." El Panel considera que este es el sentido central del programa.

Esta definición del problema que quiere enfrentar el programa, es ratificada por el Panel por cuanto alude a factores de estacionalidad que afectan a las empresas del rubro turístico nacional, en temporadas baja y media, y no a la demanda o usuario del sector.

Sin embargo, el programa bajo evaluación presenta problemas de inconsistencia en sus definiciones centrales puesto que además del propósito señalado (referido al fomento de la empresa turística) incluye en este objetivo uno vinculado al turismo social, lo que en la práctica redundaría en que el programa presenta dos propósitos (al respecto, se debe destacar que la metodología de marco lógico, en la que se basa esta evaluación, excluye explícitamente la posibilidad de que un programa presente más de un propósito, y que ello rompería la lógica de

³⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, EUROSTAT. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. Organización Mundial de Turismo, OMT. Naciones Unidas, división de estadísticas. 2001. Cuentas Satélites sobre Turismo: Recomendaciones sobre el Marco Conceptual. Naciones Unidas: Luxemburgo, Paris, Nueva York, Madrid.

³⁷ Competitividad y participación del sector privado, fomento de la oferta turística y la promoción y difusión de los destinos turísticos.

³⁸ La empresa turística corresponde a un establecimiento o persona que presta diferentes servicios turísticos a lo largo de todo Chile. SERNATUR clasifica estas empresas según su quehacer en: a) Alojamiento: establecimientos que proporcionan alojamiento (hoteles, moteles, camping, etc.); b) Alimentación: establecimientos que prestan servicios de expendio de comidas y bebidas a la mesa y/o mostrador, para consumo en el mismo; c) Agencias de viajes y/o tour operadores: La agencia de viajes actúa como intermediario entre el proveedor de servicios y/o tour operador y el usuario final o cliente, entregándole asesoría para la planificación y compra de su viaje. Los servicios que comercializa una agencia de viajes son: alojamiento turístico, transporte aéreo, terrestre, fluvial, ferroviario u otro, actividades de turismo aventura, tours o circuitos, paquetes turísticos, entre otros; d) Transporte: Comprende a las empresas que realizan traslado de pasajeros ya sea por carretera, aeropuerto, taxi, rent a car, barco, ferrocarril; e) Esparcimiento: Establecimientos dedicados a la recreación, diversión y entretenimiento (Servicios de Turismo Aventura); y f) Guías de Turismo: Persona que posee experiencia y competencia técnica para proporcionar orientación e información sobre el patrimonio cultural y natural y de los atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia para la visita turística (www.SERNATUR.cl) sección: calidad turística, servicios turísticos.

evaluación). Lo anterior se observa en la presentación pública del programa, en diversos discursos de presentación y de evaluación del mismo, en las estadísticas que presenta y en las opciones de gestión del mismo, a saber:

a) la justificación y presentación pública del programa introduce el tema de “turismo social” como parte de su objetivo principal;

La justificación que realiza la Unidad de Programas Sociales en su Ficha de Antecedentes referida al vínculo del programa con fines sociales, se sustenta en decisiones de política pública que se han mantenido desde el año 2002 a la fecha (véase cuenta pública de SERNATUR 2011). En el Balance de Gestión Integral, 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. Discursos Políticos: en 2002, el discurso del 21 de mayo (página 14) del Presidente Ricardo Lagos plantea que “las personas de la tercera edad puedan recorrer las ciudades de Chile, a través del programa especial que para estos efectos crea con SERNATUR”. Esta decisión es ratificada en 2007 por la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 21 de mayo³⁹ y en su discurso al Consejo Público-Privado, en la ciudad Frutillar⁴⁰. También se menciona esta decisión en la Política Nacional de Turismo 2006-2010 que establece: “los Programas Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio, se enmarcan en la actual Política Nacional de Turismo, dentro del sexto eje “Innovación y desarrollo” en la línea de acción N° 1 “**Diseñar Programas especiales de desarrollo turístico**”, y del séptimo eje denominado “**Turismo social**”. Por su parte, la Ley de Turismo 20.423 en el inciso tercero del título II, denominado Política Nacional de Turismo, Planificación y Coordinación del Sector, señala: “Asimismo, 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. En la mayoría de las Cuentas Públicas institucionales, y en la de 2011, se incluye al programa dentro del **acápite “Programas sociales**” y no “Programas de Fomento.

b) la justificación del problema 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 y, por otro lado, sirva para contrastar los resultados ex-post con la planificación ex-ante;

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;

³⁹ El 21 de Mayo de 2007, La Presidenta Michelle Bachelet señaló: “Así como hemos señalado que queremos ser potencia alimentaria, también queremos ser una potencia turística... En el programa de turismo en la tercera edad ya han participado 32 mil personas y ahora estamos trabajando con escolares. Este año participarán seis mil 300 jóvenes que apoyaremos en sus giras de estudios, jóvenes de colegios de escasos recursos porque queremos que nuestros jóvenes, sobre todo de escasos recursos, también conozcan la maravilla de nuestro país... Y esta cifra queremos triplicarla. Y si nos hemos fijado como meta para este año 6 mil 300 jóvenes es una cifra que queremos triplicar en los próximos años.”

⁴⁰ “Queremos trabajar fuertemente (...) disminuir la estacionalidad del turismo, por ejemplo, en actividades ligadas al patrimonio, a deportes invernales, a programas de viaje con la tercera edad...”

d) no hay estudios sobre las ventajas económicas de incorporar una u otra población (tercera edad o adultos mayores) 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 hace pensar que el programa no está centrado en el fomento de la empresa turística sino en su objetivo social.

Es esta vinculación entre fomento a la empresa productiva y el turismo social que realiza el programa, la que cuestiona el Panel a nivel de su diseño, porque introduce una confusión a nivel del objetivo de propósito. Se tiende a confundir lo que se busca generar como resultado (incremento de la actividad económica), y el concepto de componente del programa, que metodológicamente es un servicio o producto para alcanzar el propósito (en este caso una oferta de paquetes a pasajeros). Por ejemplo, si se quiere incrementar la actividad turística no se entiende por qué no se aprovecha al máximo la demanda de los pasajeros por viajar más de una vez. Al respecto el Panel realiza dos reflexiones en torno a los problemas de diseño (véase Anexo 6 para una discusión detallada sobre el tema):

• Primera Reflexión

El propósito del programa no es social, sino de fomento económico. En esta línea, el examen de las experiencias internacionales en la materia, y particularmente la española, deja claramente establecido que su objetivo es: “mantener el nivel de actividad económica del sector y, consecuentemente, los puestos de trabajo en aquellos períodos del año de menor demanda⁴¹”. La experiencia española en materia de política pública de turismo social alude, sin duda, a una política de redistribución del bienestar social. Sin embargo, el turismo social en el país, según diversos estudiosos del tema, ha sido siempre un instrumento utilizado por las políticas públicas para desestacionalizar la demanda turística (Muñiz 2011; Innova Management 2010). De hecho, el Estado Español decide enfocarse hacia un nuevo segmento de mercado con necesidades específicas, el segmento senior, que está previsto que siga aumentando en los próximos años como un segmento consumidor de turismo específico

En este sentido, el Panel concuerda con la afirmación que realizara el Director de SERNATUR en reunión sostenida con el Panel: “si el propósito del programa es fomento perfectamente puede priorizar el hacerlo con beneficio social”...pero donde lo fundamental sigue siendo la estacionalidad.” En esta misma línea la priorización por grupos de interés social no debe aparecer como un objetivo del programa en ningún documento. Asimismo, debe aclararse que el propósito es el que aparece en la nueva matriz de marco lógico.

Por otra parte, si el programa desea incorporar el objetivo de turismo social, entonces se considera necesario cambiar el fin y el propósito del programa en línea con la definición acordada a nivel mundial.

La Declaración de Montreal (1996, arts. 13 y 14) indica que el concepto de “turismo social” puede ser utilizado por “Cualquier empresa de turismo (asociación, cooperativa, mutualidad, fundación, federación, empresas, etc.) **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**, (la que) puede reivindicar su pertenencia al turismo social”. Esta pertenencia se verifica a través de los siguientes aspectos: 1. Las actividades propuestas integran objetivos humanistas, pedagógicos, culturales y de respeto y de desarrollo de las personas. 2. Los grupos a los que se

⁴¹ 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.

dirige están claramente identificados sin discriminación racial, cultural, religiosa, política filosófica o social. 3. Un valor añadido, no económico, forma parte integrante del producto propuesto. 4. Se ha definido claramente una voluntad de inserción no perturbadora en el medio local. 5. Las características de la actividad y del precio se identifican claramente en documentos contractuales. Los precios son compatibles con los objetivos sociales previstos. Los excedentes de cada ejercicio se invierten, en todo o en parte, en la mejora de las prestaciones ofrecidas al público. 6. La gestión del personal respeta la legislación social, alienta la promoción e integra una formación continua adecuada.

Concretamente, ello significa que el propósito del programa sería: Poblaciones Vulnerables con acceso al ocio turístico en temporada de media y baja estacionalidad. Y el Fin directo y causal, establecería lo siguiente: Contribuir a mejorar la calidad de vida con recreación turística. En esta línea, el único componente del programa establecería: Servicios turísticos subsidiados para vacaciones de grupos vulnerables.

Por otra parte, si el propósito del programa se mantiene tal y como se expresa en la matriz de marco lógico, entonces el Panel rechaza la inclusión de fines sociales en el propósito. Aunque sí considera factible optar por un determinado mercado (llamado por el programa “grupos de interés social”) puesto que representan un mercado interesante para el logro de los resultados del programa, ya que disponen de la flexibilidad necesaria para viajar en temporadas de media y baja estacionalidad, y solo como un “plus” es que se logra el propósito del programa beneficiando a estos grupos. Al respecto cabe resaltar que el modelo de evaluación definido por DIPRES para las evaluaciones de programas gubernamentales, incluido este, estipula que un programa puede tener solamente un propósito, de manera que obliga al programa a optar entre el propósito relacionado con el fomento productivo, y el propósito relacionado con el turismo de carácter social.

• Segunda Reflexión

Si el programa busca el fomento económico, entonces está correctamente situado en el Ministerio de economía, y su objetivo es coherente con la política institucional. Pero, si introduce dentro del Balance de gestión integral, en su página web y en su cuenta pública anual, el concepto de turismo social no como un objetivo supeditado al fomento, sino como un fin en sí mismo, entonces su consistencia lógica, así como su ubicación institucional, es cuestionable.

Al respecto el Panel considera que justificar la intervención desde un punto de vista social implica asociarlo directamente a la política de protección social, lo que es coherente con la definición y experiencias mundiales de turismo social⁴². Si esto es así, el Panel considera que entonces el programa debe ser operado en otro contexto institucional o como un programa intersectorial.

⁴² En 1936, la adopción por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del Convenio 52 sobre las vacaciones pagadas marcó el punto de salida del turismo social. El principio de ese convenio también se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se afirma que «toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas». En 1952, en el congreso de Berna, se acuña el concepto de turismo social. En 1963 se crea en Bruselas la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS: Bureau International du Tourisme Social), que es miembro de la Organización Internacional de Turismo (OMT). La Declaración de Viena de 1972, define: *“Turismo Social es el conjunto de relaciones y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modesto”*. Hace ya 25 años, el BITS afirmaba, en la Carta de Viena, las dimensiones sociales, culturales y económicas del turismo. Posteriormente, la definición de “turismo” que la Organización Mundial del Turismo (OMT) formuló en la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo celebrada en Ottawa en 1991 es la siguiente: Turismo es *“Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos”*. En este mismo marco, la definición de “turismo social” formulada por el BITS, ratificada en la Declaración de Montreal (1996) *“Hacia un Visión Humanista y Social del Turismo”*, 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”*.

La experiencia internacional, y particularmente la española que se solicitó analizar, indica que los programas asociados al turismo social lo realizan instituciones vinculadas los Ministerios de Trabajo, Oficinas de migraciones, Secretarías de la mujer o de la juventud⁴³. De hecho, a los ministerios de economía y/o turismo se les confiere una función relativa al desarrollo de políticas públicas relacionadas con la producción y los mercados. En el caso de España, le corresponde al Ministerio de Economía, y específicamente, a la Dirección General de Turismo, la elaboración de políticas para incentivar la competitividad de la oferta frente a otros mercados, al tiempo que pretende lograr una mejor adaptación de la oferta frente a los cambios en la demanda, contribuyendo con ello a mejorar el bienestar general.

La política turística española se ha orientado sobre dos ejes fundamentales: la mejora de la competitividad de las empresas turísticas y la coordinación de las actuaciones entre las diferentes Administraciones. Para lograr la competitividad se apostaba por una estrategia basada en tres elementos: en primer lugar, la mejora en la cualificación y la formación del capital humano; en segundo lugar, el fomento de la investigación y del desarrollo, incentivando la incorporación de las nuevas tecnologías en el sector turístico; y por último, el fortalecimiento del tejido empresarial en todos los niveles y subsectores. Por lo tanto, se trataba de impulsar un modelo basado en políticas de oferta, cuya finalidad última era mejorar la calidad y la competitividad de las empresas. Dentro de esta gran estrategia española, la Administración Turística aprobó en 1992 el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES) en el cual no existió una línea de actuación específica para el turismo social. El Plan Horizonte 2020 incorpora al turismo social dentro de sus lineamientos, pero dentro de la lógica de fomento productivo. En forma especial se busca potenciar el turismo senior entre otros, buscando conseguir nuevos flujos turísticos (nichos de mercado) para la lucha contra la estacionalidad de la actividad turística y de fomento del empleo en el sector turístico.

1.2 Justificación de la intervención del Estado.

En términos generales se concluye que el programa requiere mejorar los argumentos que justifican su existencia. La justificación del problema 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. Esta conclusión se sustenta en el análisis siguiente.

De acuerdo con la Ficha de Antecedentes del Programa, la justificación del programa se fundamenta hasta el día de hoy en el siguiente argumento: el turismo demandado en nuestro país era/es una actividad netamente estacional, es decir, concentrada principalmente en los meses de enero y febrero de cada año; ésta situación provocaba que la contratación del personal ligado a las actividades turísticas, se concentrara exclusivamente en el período estival, generando una cesantía prolongada en forma posterior a dicho período. No se proporcionan cifras que sustenten esta afirmación. Si bien se podría argumentar que la estacionalidad es evidente y no necesita mayor fundamentación, ese argumento no sólo es un débil respaldo para el programa, sino no permite concluir sobre el impacto en el empleo.

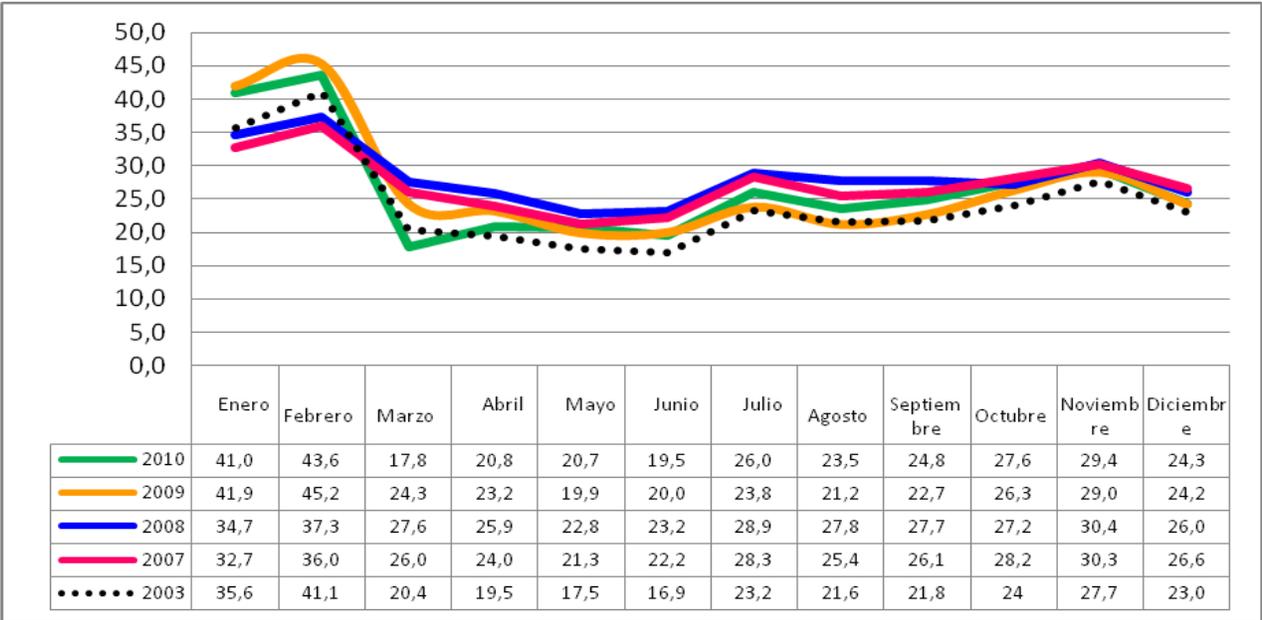
Dado lo anterior el Panel realizó su propio diagnóstico, que incluye un análisis de la estacionalidad de la demanda turística nacional y constató que efectivamente hasta hoy la demanda turística es estacional por lo que considera adecuadas las soluciones propuestas por el programa en sus inicios: a saber, potenciar el turismo interno como instrumento para provocar un quiebre en la

⁴³ La Administración Central del Estado es la que desarrolla esencialmente, en términos cuantitativos y cualitativos, la política de turismo social española. Las instituciones y organismos nacionales que intervienen son, básicamente, cuatro: la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) (Muñiz 2001 e Innova Management 2010).

estacionalidad turística nacional y la activación económica de las empresas asociadas al rubro. Sin embargo, desde el punto de vista evaluativo, el que el panel haya sido capaz de encontrar un respaldo cuantitativo a la afirmación sobre la existencia de estacionalidad, no altera el hecho que la institución diseñó el programa sin haber respaldado empíricamente la existencia del problema que se busca solucionar, ni resuelve lo relativo a la eventual existencia (y magnitud) de desempleo estacional.

El análisis comparativo del comportamiento de la demanda, medida por la tasa de ocupabilidad de camas por mes entre el año 2003 y los años 2007, 2008, 2009 y 2010 realizado por el Panel indica que, en efecto, la demanda de turismo interno⁴⁴, sigue siendo estacional y continúa concentrándose principalmente en la temporada alta: meses de enero y febrero. El año 2003 la tasa de ocupabilidad de camas en los meses de enero y febrero era igual a un 35,6 y un 41,1 por ciento. En el año 2010, la tasa de ocupabilidad de camas corresponde a un 41,0 y un 43,6 por ciento, respectivamente. Por otra parte, la menor proporción de camas ocupadas se ubica en los meses de marzo - junio y agosto. En el año 2003 estos meses observan una tasa inferior al 23 por ciento, en el año 2010 los mismos meses observan una tasa inferior al 26 por ciento de ocupabilidad de las camas.

Gráfico 1: Tasa de ocupabilidad de camas, todo el país, por mes. Años 2003 y 2007-2010



Fuente: Anuario Estadístico INE-SERNATUR (2003 y 2007-2009).

Por otra parte el análisis de las variaciones en la comparación entre la demanda y la oferta, medida por la tasa de ocupabilidad de camas por mes entre el año 2003 y los años 2007, 2008, 2009 y 2010, indica que el cambio en el comportamiento del mercado no es significativo⁴⁵, es decir no hay diferencias entre los períodos estudiados. En 2007 y 2008 se observa un leve aumento de la demanda que vuelve a contraerse el año 2009. El 2010 es un caso diferente por el terremoto.

El Panel, en su diagnóstico, realizó otro análisis de la estacionalidad de la demanda basado en la Pernoctación de Turistas Chilenos en Destinos Turísticos Nacionales, por Temporada Alta, Media y Baja, Años 2003 y 2009. El análisis específico por temporada proporciona evidencia para sustentar conclusiones similares a las anteriores: En primer lugar, alrededor de un tercio de los turistas

⁴⁴ Las actividades realizadas por un visitante residente en el país.
⁴⁵ Se realizó la prueba student t test con dos colas para determinar si las diferencias eran significativas. La diferencia entre 2003 y 2010 equivale a una probabilidad (p=0.4854>0,05); la diferencia entre 2003 y 2009: (p= 0.4478 >0,05); la diferencia entre 2003 y 2008: (p= 0.1218 >0,05) y la diferencia entre 2003 y 2007: (p= 0.2465 >0,05)

chilenos (33%, 2003 y 31% 2009) sigue pernoctando en destinos turísticos en los meses de enero y febrero y que no hay diferencias significativas entre los períodos ($p=0.3362 > 0,05$). En segundo lugar, si bien la comparación entre las estadísticas del 2003 y 2009 para la temporada media, muestran que en este último año hay alrededor de un 2,8% más pernoctaciones que en 2003, este incremento tampoco es significativo ($p=0.3363 > 0,05$). Por su parte, en temporada baja, se observan diferencias mínimas no significativas ($p=0.8123 > 0,05$) entre los períodos analizados con un punto porcentual más pernoctaciones en 2009 que en 2003 (véase cuadro a continuación).

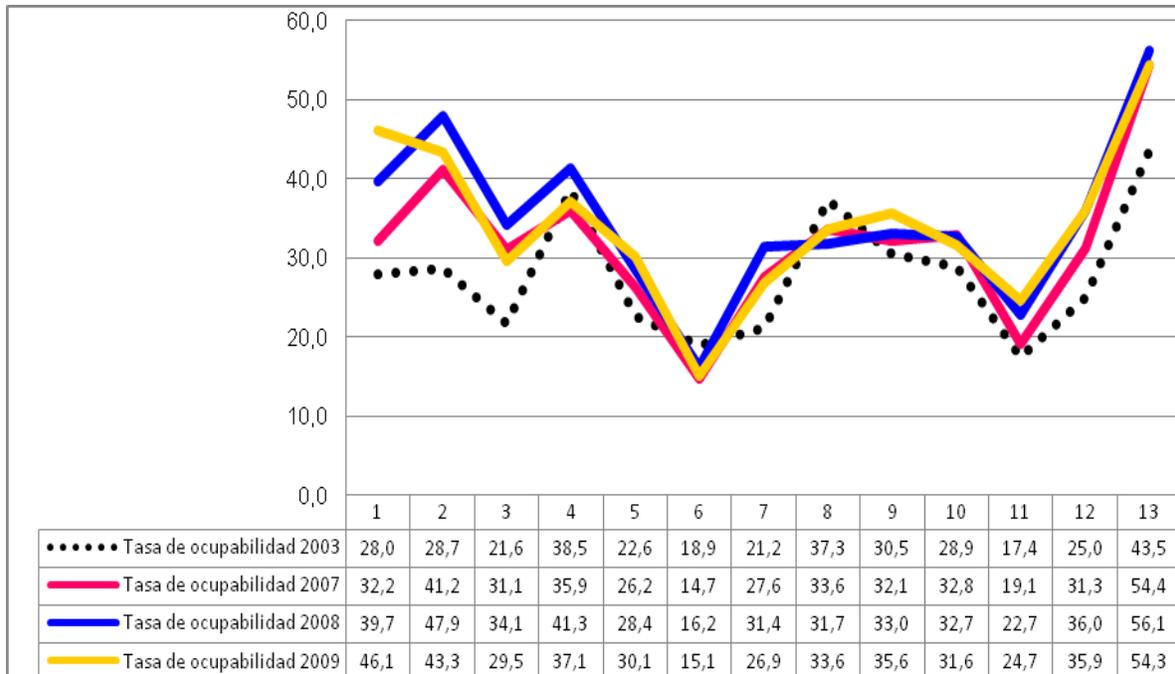
Cuadro 13: Pernoctación de Turistas Chilenos en Destinos Turísticos Nacionales, Por Temporada Alta, Media y Baja, Años 2003 y 2009

Temporadas	Meses	2003			2009		
		Nº Total de Chilenos que pernoctan en lugares turísticos Nacionales	Porcentaje de Pernoctación mensual sobre el total anual	% de la pernoctación por Temporada	Nº Total de Chilenos que pernoctan en lugares turísticos Nacionales	Porcentaje de Pernoctación mensual sobre el total anual	% de la pernoctación por Temporada
Temporada Alta	enero	770.195	16%	33%	1.010.703	15%	31%
	febrero	847.772	17%		1.062.543	16%	
Temporada Media	marzo	322.249	7%	48%	459.744	7%	49%
	abril	300.196	6%		415.446	6%	
	mayo	282.696	6%		397.757	6%	
	septiembre	330.925	7%		438.741	7%	
	octubre	374.503	8%		518.920	8%	
	noviembre	357.879	7%		528.686	8%	
	diciembre	341.389	7%		479.107	7%	
Temporada Baja	junio	257.789	5%	19%	389.061	6%	20%
	julio	356.468	7%		484.680	7%	
	agosto	336.910	7%		421.828	6%	
Total Anual		4.878.971			6.607.216		

Fuente: Turismo Informe Anual 2003 y 2009. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Servicio Nacional de Turismo.

En cuanto a la tasa de ocupabilidad de camas por región (promedios anuales para los años 2003 y 2007 – 2009), las estadísticas muestran que respecto de 2003, hay un crecimiento significativo en la ocupabilidad de camas con excepción de las regiones de Coquimbo, Bío Bío y O'Higgins, en que la ocupabilidad de camas tiende a decrecer. Esto se puede apreciar en el gráfico siguiente.

**Gráfico 2: Tasas de ocupabilidad camas promedio mensual, por región.
Años 2003 y 2007-2009**



Fuente: Anuario Estadístico INE-SERNATUR (2003 y 2007-2009).

El análisis específico por región indica que hay un aumento importante de la tasa de ocupabilidad en las regiones Metropolitana, Arica-Parinacota-Tarapacá y Magallanes y de la Antártica Chilena entre 2003 y 2009. El resto de las regiones observan un patrón similar para el mismo período.

El análisis específico por región indica que hay un aumento importante de la tasa de ocupabilidad en las regiones Metropolitana, Arica-Parinacota-Tarapacá y Magallanes y de la Antártica Chilena entre 2003 y 2009. Por otra parte en las regiones de Coquimbo, Bio-Bio y O'Higgins, la ocupabilidad de camas tiende a decrecer. El resto de las regiones observan un patrón similar para el mismo período.

Los análisis anteriores permiten concluir que el problema de estacionalidad permanece, y si bien estos análisis no miden la subutilización de los factores productivos durante las temporadas media y baja, es razonable, y aceptado por el panel, interpretar que la capacidad no utilizada de noche-cama, que mide la subutilización de estas, se corresponde con la subutilización de los factores productivos que no puedan fácilmente ser variados entre temporadas, incluyendo, entre otros, instalaciones comunes como comedores y oficinas administrativas así como trabajadores especializados. Una consecuencia es el incremento en el costo por noche-cama disponible.

De otro lado, y retomando el análisis de la estacionalidad turística interna, éste indica que la estacionalidad turística interna genera los siguientes efectos: "la concentración del turismo en los meses de enero y febrero de cada año con los consecuentes efectos directos en el empleo del personal ligado a las actividades turísticas⁴⁶ y la subutilización de los servicios turísticos durante la temporada baja y media, afectando la actividad económica de la micro, pequeña y mediana empresa vinculada a las actividades características del turismo." (Ficha de antecedentes vacaciones tercera edad, Pág. 1).

⁴⁶ De acuerdo con el programa, el empleo del personal ligado a actividades turísticas se concentraría exclusivamente en el período estival, generando una cesantía prolongada en forma posterior a dicho período.

Las explicaciones plausibles a dicha problemática, según la misma Ficha, se asocian “principalmente a la estructura del sector que deriva de un conjunto de elementos como el clima, el calendario de vacaciones escolares, la escasa rebaja de precios en temporada baja por parte de los empresarios turísticos y el arraigado hábito de los chilenos de concentrar sus viajes turísticos y sus vacaciones en los meses de verano, principalmente enero y febrero. Además, los chilenos tienen como hábito concurrir a casas de familiares, amigos o segunda residencia durante sus vacaciones”.

Si bien la mayor parte de estas explicaciones son acertadas desde el punto de vista de la literatura especializada en el tema, el programa, en su ficha de antecedentes, no proporciona datos que sustenten tales aseveraciones. Sin embargo, el Panel acepta estas explicaciones sobre las causas de la estacionalidad porque son coincidentes con lo señalado por los especialistas en la temática.

De igual modo, el Panel considera, respecto de las variables señaladas, que no incorporan estadísticas que permitan analizar los factores que determinan la demanda turística de manera más rigurosa y exhaustiva, de modo de justificar la intervención que se realiza. Lo anterior permitiría establecer prioridades y tomar decisiones respecto de cuál es la estrategia de intervención más adecuada.

Las principales variables (algunas de las cuales efectivamente menciona el programa) que sería importante considerar en el análisis causal de la estacionalidad son⁴⁷: a) factores relativos a las unidades demandantes: los cambios de estación y su relación con los sistemas de vacaciones, los intereses cambiantes de los públicos y las personas, y la percepción que los públicos tienen respecto del valor atractivo de determinadas zonas o puntos geográficos; b) factores aleatorios, tales como la percepción de seguridad de los potenciales públicos demandantes; c) factores relativos a los sistemas de comercialización: calidad y productos turísticos ofertados, diversidad de los actores que realizan marketing turístico alrededor de determinados productos y lugares geográficos; d) factores relativos a la producción de servicios turísticos: recursos humanos, capital, tecnologías, entre otros.

En esta línea la Organización Mundial de Turismo (OMT) indica que el turismo genera ingresos genuinos por pagos de servicios directos - alojamientos, paquetes turísticos, restaurantes, industrias culturales, espacios de recreación, comercios de artesanías, servicios personales, transportes, comunicaciones, etc.- e indirectos, ya que el gasto turístico genera sucesivas cadenas de pagos a proveedores y personal ocupado, así como inversiones en infraestructura. Por tanto, su propuesta para medir el impacto económico del mismo en cada una de las actividades a las cuales está relacionado es utilizar los indicadores de la Cuenta Satélite de Turismo⁴⁸ que busca estimar los beneficios económicos, a saber, el incremento neto de la riqueza de los residentes, medido en términos monetarios, en relación con los niveles que prevalecerían en ausencia de esta actividad.

Para la OMT existen cuatro elementos básicos o "factores" que integran este complejo sistema del turismo: a) la demanda: formada por el conjunto de consumidores - o potenciales consumidores - de bienes y servicios turísticos; b) la oferta: compuesta por el conjunto de productos, servicios y organizaciones involucradas activamente en el turismo; c) el espacio geográfico: lugar donde se produce la interacción entre la oferta y la demanda; y d) los operadores del mercado: son aquellas

⁴⁷ Véase los siguientes: [Frechtling](#), D. Forecasting. 2001. *Tourism Demand Methods and Strategies*, Great Britain: Planta Tree. Lohmann, M. 2004: *New Demand Factors in Tourism*. October 15, University of Applied Science in Lüneburg German. Morley, M. 2009: "Dynamics in the specification of tourism demand models" (Pp.23-39) *Tourism Economics* Vol 15, N°1.

⁴⁸ La Cuenta Satélite de Turismo (**CST**) (que se describe en *Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008*) es, aparte de las *Recomendaciones internacionales para las estadísticas de turismo 2008*, la segunda recomendación internacional sobre estadísticas de turismo que se ha desarrollado en un marco de coherencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Ambas recomendaciones son coherentes entre sí y constituyen el marco conceptual para medir y analizar el turismo como una actividad económica.

empresas y organismos cuya función principal es facilitar la interrelación entre la oferta y la demanda: agencias de viajes, compañías de transporte, organismos públicos y privados dedicados a la regulación y/o a la promoción del turismo.

¿Cómo se mide la demanda? Según la OMT: “Los productos turísticos son bienes de consumo y, como tales, se demandan para satisfacer la necesidad del consumidor final, es decir, no son bienes para producir otros bienes. En tal sentido la medición de la demanda se realiza a partir de la valoración económica de los bienes y servicios que los viajeros consumen durante su desplazamiento. Para medir estos consumos, algunas de las variables a tener en cuenta son:

- Número de viajeros (turistas y excursionistas) y las características que permiten distinguir los diferentes segmentos de población.
- Número de viajes: no se debe confundir el número de viajes con la cantidad de viajeros que los realizan, es decir, un mismo turista puede desplazarse por más de un destino, es pues, el número de viajeros multiplicado por la frecuencia de viajes en un determinado período de tiempo.
- Número de pernoctaciones: representa la cantidad de noches que los turistas permanecen alojados en el lugar de destino.
- Gasto turístico total: es la suma del valor monetario del conjunto de bienes y servicios que cada uno de los turistas ha adquirido y/o utilizado durante su permanencia en el lugar visitado. También se llama consumo total.
- Gasto por turista: resulta del cociente entre el gasto total y el número de turistas. Es una medida aproximada de lo que cada turista gasta en promedio en un viaje.
- Gasto promedio por pernoctación: resulta del cociente entre el gasto total y el número de pernoctaciones totales. Es la medida aproximada del gasto que cada turista realiza en el lugar visitado por día.

¿Cómo se mide la oferta? Desde el punto de vista de la oferta, se requiere analizar las unidades de producción de bienes y servicios turísticos. Cabe mencionar que se han realizado numerosos esfuerzos por tipificar cuáles son los bienes y servicios que se pueden considerar específicos del turismo. Se destacan como tales las agencias de viajes y el alojamiento, también los productos anexos como el transporte, los restaurantes, los operadores turísticos, servicios culturales, servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento.

El segundo argumento que justifica la intervención del programa establece que la estacionalidad de la demanda de la actividad turística tiene efectos directos y negativos sobre el empleo de las personas ligadas a esta actividad⁴⁹. Al respecto, las soluciones propuestas por el programa son: La empresa turística, afectada por la estacionalidad, incrementa su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre) y, por consiguiente, contribuye al quiebre de la estacionalidad” (Propósito y Fin del programa, respectivamente).

De lo anterior se deduce que si el programa logra el resultado e impacto esperado, entonces el indicador de empleo en la actividad turística debería registrar tendencias crecientes en el tiempo y una mayor estabilidad en el número de empleos a lo largo del año.

De acuerdo con la evaluación de impacto de Vacaciones Tercera Edad, realizada en 2005 (páginas 6 y 7), se encontró en general “un impacto positivo sobre el número de empleos totales así como sobre la composición del mismo tanto en Temporada Alta, Media y Baja.”

⁴⁹ “la concentración del turismo en los meses de enero y febrero de cada año tiene efectos directos en el empleo del personal ligado a las actividades turísticas”, ver Ficha de Antecedentes, p.1.

La evaluación concluye lo siguiente:

- En Temporada Alta se obtuvo un efecto positivo sobre el número de empleos permanentes de 1,13. En ausencia del programa, el número de empleos permanentes a tiempo parcial se hubiera reducido en 5,14, pero en promedio éstos se mantuvieron constantes en las empresas participantes. Ambos efectos son no triviales si se comparan con el promedio de empleos permanentes reportados en Temporada Alta en 2004 (16 trabajadores). Es decir, el impacto en empleos permanentes asciende a 7% del promedio y en lo referido al empleo a tiempo parcial a cerca del 30%.
- En Temporada Media se encontró que en ausencia del programa se hubiera esperado una reducción promedio del empleo de 0,33 puestos de trabajo, pero de hecho en las empresas beneficiarias éste se incrementó en 1,54 plazas, de modo que el impacto del programa (1,87) representa más del 10% del empleo permanente promedio en 2004 (15,6 trabajadores), en las empresas que registraron información para los años 2000 y 2004.
- No se registraron diferencias entre el número de empleos permanentes en Temporada Media pero sí en la composición por jornada laboral. Se observa un aumento de los empleos permanentes a tiempo completo en detrimento de los empleos a tiempo parcial, y un impacto positivo sobre el número de empleos ocasionales. En ausencia del programa se hubiera esperado que éstos se redujeran pero en promedio aumentaron por empresa en 0,8. El efecto total en el empleo ocasional (0.86) constituye el 50% del empleo ocasional promedio de 2004 (1,72 plazas). Respecto a la composición del empleo ocasional generado, se incrementó el empleo a tiempo completo en 0.6 por efecto del programa.
- En Temporada Baja, en ausencia del programa se hubiera esperado que el número de empleos permanentes a tiempo completo se redujera en las empresas beneficiarias en 0.33 puestos pero en la práctica aumentó en 1,47, de modo que el efecto total atribuible al programa asciende a más del 10% del empleo promedio de 2004 (15,4 plazas). Los empleos permanentes generados en Temporada Baja fueron principalmente a tiempo completo, y se observa un impacto positivo e igual a 1,32. De modo contrario se registra un impacto negativo sobre el empleo permanente a tiempo parcial de -0,07.

El Panel también realiza un análisis al respecto. Para el análisis, el Panel utiliza el siguiente indicador de empleo: *Participación relativa del número de personas empleadas en el mes en la actividad de los hoteles, bares y restaurantes*⁵⁰ sobre el total anual de población empleada en los hoteles, bares y restaurantes⁵¹. Para los años 2000 y 2007-2009⁵² (CEPAL-SERNATUR, 2010)⁵³. Se decidió utilizar el año 2009 en vez del 2010 puesto que los datos del 2010, a consecuencias del terremoto, se desvirtúan. Se decidió también un indicador nacional, puesto que no hay información desagregada por comuna. Este indicador describe la capacidad de absorción de fuerza laboral a lo largo de los meses de los años indicados⁵⁴.

El análisis comparativo del número mensual de personas con empleo en la actividad de los hoteles, bares y restaurantes sobre el total anual de la población con empleo en los hoteles, bares y restaurantes para los años 2000 y 2009 por temporada, indica que no hay variaciones significativas ($p=0.9899>0,05$) ni en los porcentajes de ocupación laboral ni en la cantidad de ocupados por mes. En ambos períodos, la temporada alta (enero y febrero) emplea en promedio un 9.6% de la fuerza

⁵⁰ Los datos disponibles sólo están para las variables señaladas en nota anterior.

⁵¹ El concepto de población "empleada" considera los criterios de haber trabajado al menos una hora en la actividad económica de Hoteles y Restaurantes durante la semana de referencia y haber devengado un ingreso por ese trabajo, por el cual recibió o recibirá un pago por el servicio prestado, en efectivo y/o en especie.

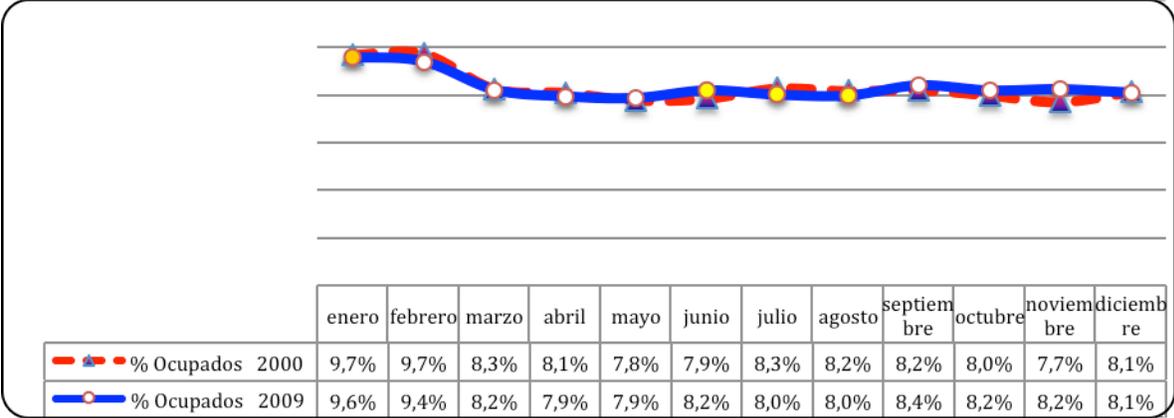
⁵² El indicador es calculado de la siguiente manera: N° Ocup HBR por mes / Total de Ocup HBR en el año * 100, donde OCUP HBR es el n^o de ocupados (asalariados o no asalariados) en la actividad Hoteles, bares y restaurantes y Total OCUP HBR es la población ocupada (asalariados y no) total en la actividad Hoteles, bares y restaurantes. El indicador está expresado en %.

⁵³ La fuente de información, como ya se señaló en la nota anterior, es la página web www.ine.cl.

⁵⁴ Para este indicador los argumentos esbozados en la nota 29 también son válidos.

de trabajo, y las temporadas media y baja emplean un 8% de la fuerza laboral. Por último es interesante destacar que, desde el punto de vista del empleo, el mes de diciembre al parecer no debería ser considerado temporada baja, puesto que la proporción de empleo es similar a la de los meses enero y febrero, en el año 2009 (ver gráfico 3)

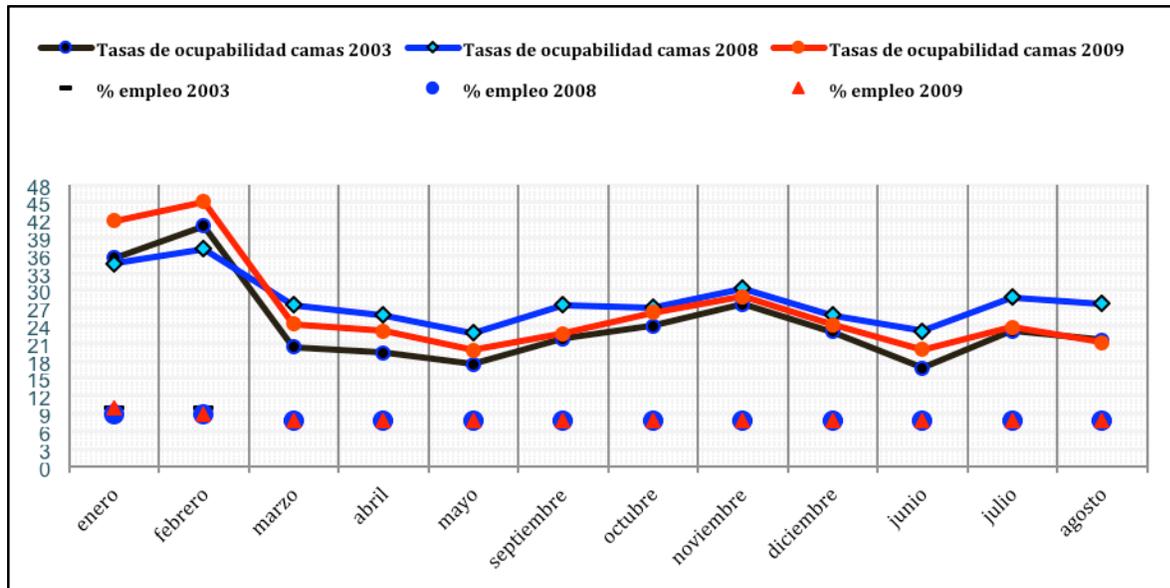
Gráfico 3:
Relación entre el porcentaje de personas con empleo sobre el total de empleados en hoteles, restaurantes y bares por mes, años 2000 y 2009



Fuente: Anuario Estadístico INE-SERNATUR (2000 y 2009).

El análisis previo se confirma en el gráfico 4, a continuación, que presenta la comparación de los datos de tasa de ocupabilidad de camas por temporada (alta, media y baja) con la situación de personas empleadas por mes en los establecimientos turísticos, para los años 2003, 2008 y 2009. Los resultados indican que no existe relación entre el comportamiento del empleo mensual y la tasa de ocupabilidad de camas. Esto significa que la estacionalidad de la demanda turística medida en la ocupabilidad de camas no necesariamente tiene un efecto sobre el empleo. De hecho el empleo es prácticamente el mismo a lo largo de las temporadas alta, media y baja, y la proporción de personas con empleo permanece estable en el mismo período. Las conclusiones anteriores deben, sin embargo, ser relativizadas por la inclusión en la estadística de bares y restaurantes, que no necesariamente atienden turistas, en cuyo caso se esperaría que mantuvieran un ritmo de actividad bastante estable a lo largo del año, atendiendo principalmente a la población local.

Gráfico 4
Relación entre Tasas de Ocupabilidad de Camas y Empleo en
hoteles, restaurantes, por mes
Años 2003 y 2008-2009



Fuente: Anuario Estadístico INE-SERNATUR (2003,2008 y 2009).

Nota: En el gráfico se presentan las Tasas de Ocupabilidad de Camas por mes y el porcentaje de personas con empleo en EAT por mes sobre el total anual de personas con empleo en EAT para los años 2003 y 2008-2009. Los meses se organizan en el gráfico comenzando con la Temporada alta, luego la media y la baja.

DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2. EFICACIA Y CALIDAD

2.1. A nivel de resultados intermedios y finales.

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 participantes en Vacaciones Tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, en el año t ”⁵⁵. Para el cálculo de este indicador, se consideran mediciones alternativas que usan diferentes denominadores: el número de noches cama (NC) de los mismos EAT participantes en el programa, las NC de los EAT de la población potencial y las NC de los EAT de la población objetivo (este último a su vez con dos definiciones, una en base a región entera que participa y la otra en base solo a las comunas que participan). De acuerdo a la información mostrada en el siguiente cuadro, 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, o incluso la población objetivo basada en regiones (columnas 5 y 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 1,4% y 1,7%)

⁵⁵ Al respecto, cabe mencionar que, si bien este indicador es parte de la MML consensuada entre el Panel y SERNATUR, su estimación es fácilmente influenciada, toda vez que basta con definir una cantidad reducida de EAT participantes en el programa (el denominador del indicador de eficacia) para obtener números altos y, en consecuencia, un indicador de eficacia alto.

Cuadro 14. 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 2008-2011	35%	59%	--	--	--	--

Fuente: SERNATUR (para ocupación de NC producto del programa y capacidad de NC de los EAT participantes – columnas 2 y 3, y para NC de EAT población objetivo basada en comunas – columna 7), INE (para NC de EAT población potencial y objetivo-basada en región).

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

(**) Los indicadores de eficacia se calculan tomando 4 opciones para el denominador: las NC de los EAT participantes del programa (4ta columna), NC de los EAT de la población potencial (5ta columna), las NC de los EAT de la población objetivo⁵⁶ basada en la unidad de destino región (6ta columna, ratio (a)) y basada en la unidad de destino comuna (7ma columna, ratio (b)).

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% (columnas 5 y 6) y/o en torno al 1,5% (columna 7) 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 ocupabilidad (de camas, que corresponde al indicador de eficacia del cuadro 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 desagrega la tasa de ocupabilidad generada por el programa en los EAT participantes, entre temporada baja (junio, julio, agosto) y media (marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre). El cuadro siguiente muestra los resultados generales, del cual se

⁵⁶ En el caso de los indicadores calculados en base a las NC de los EAT de la población objetivo y potencial, el período de referencia es al año calendario y no la temporada. Si bien este cambio obedece sólo a la disponibilidad de datos (por año y no por temporada), en la práctica no hace gran diferencia en el valor de los indicadores. Esto porque no hay gran variación en la cantidad de noches cama entre un año calendario y la temporada respectiva.

desprende que, salvo para el período 2009, la mayor incidencia del programa se estaría dando para temporadas media y no baja.

Cuadro 15: Desagregación del porcentaje de ocupación de noches-cama del programa, según año y temporada (base comunas de 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.

En los siguientes 4 cuadros, se muestran las tasas de ocupabilidad generadas por el programa en las comunas que participan en este, y por tipo de temporada (baja y/o media), para cada período de implementación del programa⁵⁷. En estos, se define por ocupación al número de NC utilizadas por el programa y por oferta al número de NC de la comuna destino (la capacidad instalada en términos de NC). Destacan los siguientes resultados: 1) en términos generales, el programa tiende a presentar mayores tasas de ocupación en temporada media que baja, 2) En el único caso de comuna en donde esta ocupación producto del programa es significativa (entre 10-30% dependiendo del año y la temporada) es en Cabrero, región del Bío Bío, lo cual se explica porque en esta localidad existe un solo hotel participante del programa. 3) En las comunas en donde en general el programa muestra tasas de ocupación mayores que el resto son: Arica (tasas entre 4% y 5,7% dependiendo del año y la temporada), Los Ángeles (tasas entre 3,2% y 6,1% dependiendo del año y la temporada), Caldera (tasas entre 3,9% y 5,1%, aunque significativas sólo en los dos últimos años), La Serena (tasas entre 3,2% y 4,7%, aunque significativas sólo en los dos últimos años).

Cuadro 16: Tasas de ocupabilidad de NC por comuna participante del programa, total período y por temporadas baja y media, período 2008

Región	Comuna	TOTAL TEMPORADA				TEMPORADA BAJA				TEMPORADA MEDIA			
		Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación
Arica y Parinacota	Arica	833901	38646		4.6%	280692	8582		3.1%	553209	30064		5.4%
Tarapacá	Iquique	1267626	34403		2.7%	423752	8260		1.9%	843874	26143		3.1%
Antofagasta	San Pedro de Atacama	0	0			0	0			0	0		
Atacama	Caldera	454422	12242		2.7%	151984	1036		0.7%	302438	11206		3.7%
Coquimbo	La Serena	1121313	27570		2.5%	372416	2526		0.7%	748897	25044		3.3%
Coquimbo	Coquimbo	1180199	6312	20760	2.3%	387504	492	7445	2.0%	792695	5820	13315	2.4%
Valparaíso	Viña del Mar	2115668	24320		1.1%	713644	2073		0.3%	1402024	22247		1.6%
Valparaíso	Isla de Pascua	392696	1344		0.3%	130640	436		0.3%	262056	908		0.3%
Metropolitana	Las Condes	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Providencia	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Santiago	0	0			0	0			0	0		
O'Higgins	Pichilemu	737263	10245		1.4%	244444	990		0.4%	492819	9255		1.9%
Maule	Linares	0	0			0	0			0	0		
Biobío	Los Angeles	322853		15485	4.8%	108560		4545	4.2%	214293		10940	5.1%
Biobío	Cabrero	30742		4070	13.2%	10856		1320	12.2%	19886		2750	13.8%
Biobío	Pinto	547540	5264		1.0%	180320	0		0.0%	367220	5264		1.4%
Biobío	Chillan	214071	1839		0.9%	71392	0		0.0%	142679	1839		1.3%
Biobío	Concepcion	644261	2109		0.3%	215004	0		0.0%	429257	2109		0.5%
Araucanía	Pucon	1088084	3850		0.4%	352912	630		0.2%	735172	3220		0.4%
Araucanía	Villarrica	973648	6209		0.6%	324852	459		0.1%	648796	5750		0.9%
Los Ríos	Valdivia	1003177	8198		0.8%	331384	245		0.1%	671793	7953		1.2%
Los Lagos	Puerto Montt	1030489	5695		0.6%	334052	364		0.1%	696437	5331		0.8%
Los Lagos	Frutillar	256695		4170	1.6%	85468		1310	1.5%	171227		2860	1.7%
Los Lagos	Puerto Varas	996499	4095	8755	1.3%	314824	427	3265	1.2%	681675	3668	5490	1.3%
Los Lagos	Ancud	350214	12635		3.6%	114632	798		0.7%	235582	11837		5.0%
Aysén	Coyhaique	0	0			0	0			0	0		
Aysén	Aysén	0	0			0	0			0	0		
Magallanes	Punta Arenas	719252	4211		0.6%	241500	1186		0.5%	477752	3025		0.6%
TOTAL		16280613	209187	53240	1.61%	5390832	28504	17885	0.86%	10889781	180683	35355	1.98%

Fuente: Cálculo del Panel sobre la base de datos entregados por SERNATUR. (celda amarilla indica destinos comunes entre componente VTE y GE para cada temporada)

⁵⁷ Para no confundir las menciones “temporada baja y media” con lo que el programa denomina “temporada” (2008, 2009, 2010 y 2011), en estos 4 cuadros se hará mención a esta última como “período”.

Cuadro 17: Tasas de ocupabilidad de NC por comuna participante del programa, total período y por temporadas baja y media, período 2009

Región	Comuna	TOTAL TEMPORADA				TEMPORADA BAJA				TEMPORADA MEDIA			
		Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupacion	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación
Arica y Parinacota	Arica	1083399	51242		4.7%	360624	15302		4.2%	722775	35940		5.0%
Tarapacá	Iquique	1681146	40463		2.4%	560164	17290		3.1%	1120982	23173		2.1%
Antofagasta	San Pedro de Atacama	0	0			0	0			0	0		
Atacama	Caldera	560658	10220		1.8%	190388	1980		1.0%	370270	8240		2.2%
Coquimbo	La Serena	1518201	30552		2.0%	506092	10156		2.0%	1012109	20396	9635	3.0%
Coquimbo	Coquimbo	1692197	9841	17530	1.6%	561262	3456	7895	2.0%	1130935	6385		0.6%
Valparaíso	Viña del Mar	2512984	27494		1.1%	855150	11363		1.3%	1657834	16131		1.0%
Valparaíso	Isla de Pascua	535572	1220		0.2%	177932	940		0.5%	357640	280		0.1%
Metropolitana	Las Condes	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Providencia	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Santiago	0	0			0	0			0	0		
O'higgins	Pichilemu	1026833	11040		1.1%	340300	3616		1.1%	686533	7424		1.1%
Maule	Linares	0	0			0	0			0	0		
Biobío	Los Angeles	435717		15105	3.5%	143756		8765	6.1%	291961		6340	2.2%
Biobío	Cabrero	34250		5475	16.0%	11280		3285	29.1%	22970		2190	9.5%
Biobío	Pinto	775824	4824		0.6%	257460	276		0.1%	518364	4548		0.9%
Biobío	Chillan	290537	2073		0.7%	96434	207		0.2%	194103	1866		1.0%
Biobío	Concepcion	828913	1440		0.2%	278866	0		0.0%	550047	1440		0.3%
Araucanía	Pucon	1623076	5474	6520	0.7%	538200	1631	3470	0.9%	1084876	3843	3050	0.6%
Araucanía	Villarrica	1322150	6483		0.5%	438608	2430		0.6%	883542	4053		0.5%
Los Ríos	Valdivia	1406077	5052		0.4%	466708	603		0.1%	939369	4449		0.5%
Los Lagos	Puerto Montt	1539159	4074		0.3%	510420	434		0.1%	1028739	3640		0.4%
Los Lagos	Puerto Varas	1615707	4508	13780	1.1%	534832	637	6330	1.3%	1080875	3871	7450	1.0%
Los Lagos	Ancud	504010	9737		1.9%	167440	868		0.5%	336570	8869		2.6%
Aysén	Coyhaique	0	0			0	0			0	0		
Aysén	Aysén	0	0			0	0			0	0		
Magallanes	Punta Arenas	913068	5840		0.6%	306514	2275		0.7%	606554	3565		0.6%
TOTAL		21899478	231577	58410	1.32%	7302430	73464	29745	1.41%	14597048	158113	28665	1.28%

Fuente: Cálculo del Panel sobre la base de datos entregados por SERNATUR. (celda amarilla indica destinos comunes entre componente VTE y GE para cada temporada)

Cuadro 18: Tasas de ocupabilidad de NC por comuna participante del programa, total período y por temporadas baja y media, período 2010

Región	Comuna	TOTAL TEMPORADA				TEMPORADA BAJA				TEMPORADA MEDIA			
		Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupacion	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación
Arica y Parinacota	Arica	893522	34923		3.9%	268674	6181		2.3%	624848	28742		4.6%
Tarapacá	Iquique	1386148	32861		2.4%	416216	4683		1.1%	969932	28178		2.9%
Antofagasta	San Pedro de Atacama	0	0			0	0			0	0		
Atacama	Caldera	385208	9628	5260	3.9%	116068	2068	1320	2.9%	269140	7560	3940	4.3%
Coquimbo	La Serena	1278094	41533		3.2%	382106	7574		2.0%	895988	33959		3.8%
Coquimbo	Coquimbo	1389330	9444	22730	2.3%	420232	3930	7450	2.7%	969098	5514	15280	2.1%
Valparaíso	Viña del Mar	1690112	34381	15100	2.9%	509374	7019	3275	2.0%	1180738	27362	11825	3.3%
Valparaíso	Isla de Pascua	487636	2032		0.4%	144472	420		0.3%	343164	1612		0.5%
Metropolitana	Las Condes	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Providencia	1662732	1696		0.1%	498704	0		0.0%	1164028	1696		0.1%
Metropolitana	Santiago*	2391596	18		0.0%	718394	0		0.0%	1673202	18		0.0%
O'higgins	Pichilemu	906152	11996		1.3%	270808	2534		0.9%	635344	9462		1.5%
Maule	Linares	0	0			0	0			0	0		
Biobío	Los Angeles	366402		14040	3.8%	111142		3505	3.2%	255260		10535	4.1%
Biobío	Cabrero	32308		5480	17.0%	9620		1535	16.0%	22688		3945	17.4%
Biobío	Pinto	705350	10514		1.5%	209334	0		0.0%	496016	10514		2.1%
Biobío	Chillan	242178	2655		1.1%	72972	0		0.0%	169206	2655		1.6%
Biobío	Concepcion	625530	2316		0.4%	188148	0		0.0%	437382	2316		0.5%
Araucanía	Pucon	1412632	6450	6105	0.9%	422896	979	1490	0.6%	989736	5471	4615	1.0%
Araucanía	Villarrica	1142652	7659	5225	1.1%	342300	1346	1275	0.8%	800352	6313	3950	1.3%
Los Ríos	Valdivia	1144698	5209		0.5%	346422	168		0.0%	798276	5041		0.6%
Los Lagos	Frutillar	289116		1540	0.5%		0			202072		1540	0.8%
Los Lagos	Puerto Montt	1244646	5456		0.4%	377634	448		0.1%	867012	5008		0.6%
Los Lagos	Puerto Varas	1399494	5474	17265	1.6%	420302	357	6085	1.5%	979192	5117	11180	1.7%
Los Lagos	Ancud	421670	11004		2.6%	126810	518		0.4%	294860	10486		3.6%
Aysén	Coyhaique	472164	1050		0.2%	141036	42		0.0%	331128	1008		0.3%
Aysén	Aysén	158250	4053		2.6%	47358	0		0.0%	110892	4053		3.7%
Magallanes	Punta Arenas	712156	9520		1.3%	213638	845		0.4%	498518	8675		1.7%
TOTAL		22839776	249872	92745	1.5%	6774660	39112	25935	1.0%	15978072	210760	66810	1.7%

Fuente: Cálculo del Panel sobre la base de datos entregados por SERNATUR. (celda amarilla indica destinos comunes entre componente VTE y GE para cada temporada)

Cuadro 19: Tasas de ocupabilidad de NC por comuna participante del programa, total período y por temporadas baja y media, período 2011

Región	Comuna	TOTAL TEMPORADA				TEMPORADA BAJA				TEMPORADA MEDIA			
		Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación	Oferta	Ocupacion VTE	Ocupacion GE	% ocupación
Arica y Parinacota	Arica	536728	24322		4.5%	180854	4137		2.3%	355874	20185		5.7%
Tarapacá	Iquique	842352	14417		1.7%	283836	3444		1.2%	558516	10973		2.0%
Antofagasta	San Pedro de Atacama	526976	1794		0.3%	177568	350		0.2%	349408	1444		0.4%
Atacama	Caldera	227424	6325	3950	4.5%	76632	977	1535	3.3%	150792	5348	2415	5.1%
Coquimbo	La Serena	804264	30840		3.8%	271002	7710		2.8%	533262	23130		4.3%
Coquimbo	Coquimbo	793592	0	14280	1.8%	267406	0	4170	1.6%	526186	0	10110	1.9%
Valparaíso	Viña del Mar	995808	22842	11215	3.4%	335544	4866	4400	2.8%	660264	17976	6815	3.8%
Valparaíso	Isla de Pascua	328624	1388		0.4%	110732	464		0.4%	217892	924		0.4%
Metropolitana	Las Condes	884672	0		0.0%	298096	0		0.0%	586576	0		0.0%
Metropolitana	Providencia	0	0			0	0			0	0		
Metropolitana	Santiago	1448816	357	1530	0.1%	488188	0	1095	0.2%	960628	357	435	0.1%
O'Higgins	Pichilemu	571872	11535	3075	2.6%	192696	2132	660	1.4%	379176	9403	2415	3.1%
Maule	Linares	78384	4045		5.2%	26412	345		1.3%	51972	3700		7.1%
BioBio	Los Angeles	204056		8580	4.2%	68758		2200	3.2%	135298		6380	4.7%
Biobío	Cabrero	20976		4170	19.9%	7068		1750	24.8%	13908		2420	17.4%
Biobío	Pinto	469384	2713		0.6%	158162	0		0.0%	311222	2713		0.9%
Biobío	Chillán	142968	2947		2.1%	48174	0		0.0%	94794	2947		3.1%
Biobío	Concepcion	374808	2674		0.7%	126294	0		0.0%	248514	2674		1.1%
Araucanía	Pucon	879520	4621	6590	1.3%	296360	420	1750	0.7%	583160	4201	4840	1.6%
Araucanía	Villarrica	707664	4681	3735	1.2%	238452	280	1315	0.7%	469212	4401	2420	1.5%
Los Ríos	Valdivia	650808	3434	2415	0.9%	219294	294	1095	0.6%	431514	3140	1320	1.0%
Los Lagos	Puerto Montt	691656	3381		0.5%	233058	133		0.1%	458598	3248		0.7%
Los Lagos	Puerto Varas	849160	2382	14285	2.0%	286130	245	5705	2.1%	563030	2137		0.4%
Los Lagos	Ancud	253000	5597		2.2%	85250	420		0.5%	167750	5177		3.1%
Aysén	Coyhaique	299184	630		0.2%	100812	0		0.0%	198372	630		0.3%
Aysén	Aysén	98808	2660		2.7%	33294	273		0.8%	65514	2387		3.6%
Magallanes	Punta Arenas	436080	6070		1.4%	146940	1110		0.8%	289140	4960	8580	4.7%
TOTAL		14117584	159655	73825	1.7%	4757012	27600	25675	1.1%	9360572	132055	48150	1.9%

Fuente: Cálculo del Panel sobre la base de datos entregados por SERNATUR. (celda amarilla indica destinos comunes entre componente VTE y GE para cada temporada)

Por otra parte, el programa no compila información cuantitativa sistemática de los establecimientos participantes, como para al menos tener una estimación preliminar del impacto en la estacionalidad enfrentada por los beneficiarios directos del programa. En particular, no existen datos sobre tasas de ocupación de NC a nivel comunal (ni en el programa ni en fuentes alternativas, tales como las publicaciones del INE) que permitan comparar estas tasas de ocupabilidad generadas por el programa, con las que existían antes y/o después de la implementación de este en una determinada comuna.

No obstante lo anterior, y con la intención de evidenciar la dificultad que genera la información no homogénea proveniente de las diferentes fuentes, en el siguiente cuadro se presenta una comparación entre tasas de ocupabilidad a nivel regional y tasas de ocupabilidad generadas por el programa en los EAT participantes de las comunas participantes (presentadas en los cuadros previos), para el año 2010. Si bien, estas tasas no son comparables, dado que se refieren a universos definidos de distinta manera tanto en lo que respecta a características de los establecimientos como a la cobertura geográfica⁵⁸, se tiene que las tasas comunales varían en temporada baja y media (conjunta) entre 0,5% y 3,9% mientras que las tasas regionales varían entre 8,8% y 24,1% en dicha temporada. Si fuera posible comparar ambas mediciones, se tendría que el programa explicaría (para temporada media y baja) entre el 4% (Araucanía) y el 20% (Atacama) de la ocupación total. Sin embargo, no es correcto metodológicamente hacer esta comparación.

⁵⁸ Las tasas de ocupabilidad regional provienen del INE (Informe Anual de Turismo, estadísticas basada en el directorio INE, que no incluye EAT "complementarios"), el cual no tiene información sobre tasas de ocupabilidad comunal. Las tasas de ocupabilidad comunal generadas por el programa provienen de archivos de información enviados por SERNATUR, los que se basan en el directorio SERNATUR, que se sabe no es comparable con el del INE.

Cuadro 20: Tasas de ocupación de noches-cama mensual por región y comuna (%)

Año 2010	Temporada baja y media		Temporada Baja		Temporada Media	
	Tasa ocupación Región	Tasa ocupación programa	Tasa ocupación Región	Tasa ocupación programa	Tasa ocupación Región	Tasa ocupación programa
Arica	20,6	3,9	20,7	2,3	20,6	4,6
Tarapacá	24,1	2,4	26,3	1,1	23,1	2,9
Atacama	19,3	3,9	19,0	2,9	19,5	4,3
Coquimbo	21,3	2,4	19,8	1,9	22,0	2,6
Valparaíso	15,5	2,4	14,8	1,6	15,8	2,7
Ohiggins	8,8	1,3	6,1	0,9	10	1,5
Bío Bío	23,2	1,8	25,5	1,1	22,2	2,2
Araucanía	18,5	0,8	18,0	0,4	18,7	1,0
Los Ríos	21,1	0,5	17,9	0,1	22,5	0,6
Los Lagos	18,0	1,2	16,1	0,8	18,8	1,4
Aysén	12,9	0,8	10,2	0,02	14,1	1,1
Magallanes	22,9	1,3	16,0	0,4	25,9	1,7

Fuente: Informe Anual de Turismo 2010 (para tasa regional, calculado en base a datos del directorio INE). Tasa ocupación región se calcula como el promedio de tasas de ocupación de camas en meses de temporada correspondiente, a nivel regional. Tasa ocupación programa: Tasa de ocupación de camas del programa respecto a la capacidad de camas de la comuna de destino. En caso que el programa considere más de una comuna en una misma región (lo que ocurre en Coquimbo, Valparaíso, Biobío, Araucanía, Los Lagos, Aysén), la tasa corresponde al cociente entre la suma de camas utilizadas por el programa y la suma de capacidad de camas de las comunas destino, para los meses de temporada correspondientes. Fuente: elaborado por el Panel en base a información de ocupación del programa enviada por SERNATUR.

Por último, se dispone de información entregada por las encuestas realizadas anualmente a los beneficiarios, directos e intermedios, que permiten obtener una apreciación por parte del empresario turístico respecto a los beneficios percibidos, entre ellos la reducción de la estacionalidad. Específicamente, se pregunta a los beneficiarios directos (compuestos no solo de EAT sino también de agencias de viajes y algunos operadores locales o proveedores) lo siguiente: “¿Diría Ud. que el Programa colabora en potenciar un quiebre en la estacionalidad del turismo en los destinos en que opera?” (Respuesta Sí / No). Esta pregunta, si bien puede servir para conocer la percepción de los beneficiarios directos, difícilmente puede considerarse un indicador cuantitativo y objetivo para el Fin de este programa, y así lo reconoce también SERNATUR⁵⁹. Las características propias del levantamiento de estas encuestas⁶⁰ (encuesta telefónica –y en consecuencia sujeta a sesgo de selección⁶¹-, sobre muestras de empresas que difieren año a año – y en consecuencia con percepciones no comparables-, con resultados que no siempre han sido expandidos al universo que representan⁶², entre otras) inducen a considerar estos resultados en

⁵⁹ De acuerdo a lo indicado por SERNATUR, “no es efectivo que el programa utilice los resultados del estudio de satisfacción como indicador, dado que su utilización se ciñe a conocer la percepción de los beneficiarios del programa a modo de introducir correcciones y mejoras en la operación de éste”. (fuente: comentarios al Informe de Avance de la presente evaluación)

⁶⁰ En la sección 2.4 sobre calidad se presenta un análisis más detallado sobre el uso de encuestas de percepción como indicador cuantitativo.

⁶¹ Las encuestas telefónicas se caracterizan por presentar sesgo de selección toda vez que las responden solo quienes tienen algún interés especial en responder (como pudiera ser el caso, por ejemplo, de beneficiarios directos interesados en la mantención del programa)

⁶² Las presentaciones de resultados de las encuestas indican que los datos no son ponderados. Por otra parte, la representatividad de los (EAT) encuestados respecto del universo de (EAT) participantes en el programa, varía año a año. De acuerdo a las fichas de resultados de las encuestas, provistas por SERNATUR, en el año 2009 se encuesta a 21 EAT,

forma cautelosa, desde un punto de vista más bien cualitativo que cuantitativo. Con todo, de acuerdo a esta encuesta de percepción antes mencionada, la mayoría de los beneficiarios directos encuestados declara que el programa permite romper con la estacionalidad turística (79% en el caso de los EAT de acuerdo a la encuesta 2010 y en torno al 70-80% para los otros años).

Un paso adicional por parte del programa en cuanto a capturar información cuantitativa relevante sobre estacionalidad y/o impacto en la ocupación de los establecimientos participantes, sería condicionar la elegibilidad de un establecimiento para participar/beneficiarse del programa a la entrega de información por parte de este. Las variables a solicitar al establecimiento debieran al menos incluir 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. Si bien algunas de estas variables pueden ser consideradas como sensibles, se considera apropiado que un establecimiento que se beneficia de los recursos del Estado entregue al menos información propia relevante para permitir a este último luego poder evaluar el impacto de su programa. Instituciones como Sercotec, en la implementación de su programa Capital Semilla por ejemplo, tienen mecanismos para capturar información de este tipo, los que se sugiere analizar por parte de SERNATUR.

2.2. Resultados a nivel de Componentes

Cabe mencionar que este programa no tiene una definición de metas, en lo que respecta a los beneficiarios directos, ni en términos generales ni por componente. No obstante, para estos últimos se han acordado indicadores de eficacia en la MML, definidos como la tasa de variación anual de la ocupación de noches-camas producto del respectivo componente del programa. En el siguiente cuadro se presentan tales estimaciones.

Cuadro 21: Tasas de variación anual de la ocupación de noches-cama producto del programa, por componente (VTE y GE), Temporadas 2008-2011

<i>Temporada</i>	<i>Ocupación de noches-cama, por el componente VTE (*)</i>	<i>Tasa de variación ocupación de noches-cama, VTE</i>	<i>Ocupación de noches-cama, por el componente GE (*)</i>	<i>Tasa de variación ocupación de noches-cama, GE</i>
2008	209.187	-0,92%	53.240	70,4%
2009	231.577	10,70%	58.410	9,7%
2010	249.872	7,90%	92.745	58,8%
2011	257.519	3,06%	96.360	3,9%
Variación 2011-2008	23,1%	--	81,0%	--

Fuente: SERNATUR.

(*) El dato de ocupación de noches cama para el componente VTE en la temporada 2007 es de 211.119, mientras que para el componente GE en dicha temporada es de 31.235.

de un total de 50 que participa en el programa, indicándose un margen de error de un 17%. Estos resultados mejoran el 2010, cuando se entrevistan 50 EAT de un total de 62 participantes, lo que baja el error a un 5.5%. En el 2011 la muestra asciende da 50 EAT (no se indica margen de error), de un total de 60 participantes. Cabe mencionar, no obstante, que los valores totales de EAT participantes en el programa, a los que hacen menciones estas fichas de resultados, presentan algunas diferencias respecto a los informados por SERNATUR al panel y descritos en el cuadro 12.

Respecto a las tasas de variación de la ocupación de noches-cama⁶³, se observa una gradual reducción de tasas a partir del 2009 para el componente VTE y una alta volatilidad de tasas para el componente GE. En el primer caso, se entiende que la tasa disminuya en la medida que aumenta el nivel absoluto de ocupación de camas, lo que va asociado al aumento constante de comunas destino del programa. En el cuadro 21 se presentan las regiones y destinos considerados en cada temporada para este componente VTE.

Cuadro 22: Comunas/ destinos para el componente VTE, Temporadas 2008-2011

Temporada	Comunas y destinos del programa, según temporada
2008	Destinos en 18 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta, Metropolitana, Maule y Aysén): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud) y Punta Arenas.
2009	Destinos en 18 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta, Metropolitana, Maule y Aysén): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud) y Punta Arenas.
2010	Destinos en 22 comunas (no participan comunas de las regiones de Antofagasta y Maule): Arica, Iquique, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comunas de Coquimbo y La Serena), Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud), Coihaique -Pto. Chacabuco (comunas de Aysén y Coihaique), Punta Arenas y Santiago (comunas de Providencia y Stgo).
2011	Destinos en 26 comunas: Arica, Iquique, San Pedro de Atacama, Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera), La Serena- Coquimbo (comuna de La Serena)Viña del Mar, Isla de Pascua, Pichilemu, Linares, Valle Las Trancas (comuna de Pinto), Chillán, Concepción, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Puerto Varas, Chiloé (comuna Ancud), Coihaique - Pto. Chacabuco (comunas de Aysén y Coihaique), Punta Arenas y Santiago (comunas de Las Condes y Stgo).

Fuente: información enviada por SERNATUR.

Por su parte, las tasas de variación de la ocupación de noches-cama para el componente GE muestran valores siempre positivos pero bastante volátiles (entre 70% y 4% en las temporadas consideradas). Llama la atención la tasa del 2011 (3,9% comparado con casi 59% del 2010), la cual pudiera estar explicada, al igual que en el caso de VTE, como consecuencia del alto nivel de noches camas ocupadas que se alcanza los últimos años (ej.: con casi 93 mil noches-cama el 2010). Adicionalmente, un factor que el propio SERNATUR cree influyó también en esta baja tasa en la última temporada (2011), y que el panel comparte, se asocia a las movilizaciones estudiantiles, las que habrían desincentivado a los estudiantes a viajar.

⁶³ No se puede profundizar con un análisis mas desagregado, a nivel de comunas que pudieran influir más o menos en estas tasas de variación de la ocupación, puesto que no existen los datos (ni en SERNATUR ni en otras fuentes) de tasas de ocupación por comuna.

Los destinos para el componente GE, que se presentan en el siguiente cuadro, aumentan gradualmente cada temporada, alcanzando las 8 regiones y 10 destinos en el 2011. Ello sin embargo, no se traduce en una menor volatilidad de las tasas de crecimiento en la ocupación.

Cuadro 23: Comunas / destinos para el componente GE, Temporadas 2008-2011

Temporada	Comunas/ destinos del programa, según temporada
2008	Destinos en 5 comunas: Coquimbo, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Puerto Varas, Frutillar.
2009	Destinos en 5 comunas: Coquimbo, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Puerto Varas, Frutillar.
2010	Destinos en 9 comunas: Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera) Coquimbo, Viña del Mar, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica Puerto Varas, Frutillar.
2011	Destinos en 11 comunas: Caldera-Bahía Inglesa (comuna de Caldera) Coquimbo, Viña del Mar, Santiago (comuna de Stgo.), Pichilemu, Saltos del Laja (Comunas de Cabrero y Los Ángeles), Pucón, Villarrica, Valdivia y Puerto Varas.

Fuente: información enviada por SERNATUR.

2.3. Cobertura y focalización del programa

Considerando el Propósito y Fin de este programa, y para ser consistente con la información presentada en la sección 1.2 sobre población potencial y objetivo, corresponde realizar este análisis separando entre beneficiarios directos e intermedios. Al respecto, cabe recordar que las estadísticas presentadas para beneficiarios directos principalmente consideran a los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), excluyendo al resto de los participantes (restaurantes, agencias y operadores de viajes), en gran medida debido a la disponibilidad de información y porque para efectos de análisis de estacionalidad (considerado en el Fin de este programa) conviene tomar variables individuales y no combinaciones de variables (ej. promedios ponderados o de otro tipo) que dependen de factores muy disímiles.

En los cuadros siguientes (24 a 27) se presenta el detalle de los beneficiarios directos, distinguiendo entre EAT, agencias y operadores locales, y sus respectivas coberturas. La información presentada en estos cuadros sirve para conocer la cuantificación y evolución del total de beneficiarios (directos e intermedios) del programa, y para posteriormente ser usada en los análisis de cobertura y focalización. Asimismo, se presentan las tasas de crecimientos de beneficiarios directos por componente (cuadro 23), destacando las altas tasas de crecimiento de los beneficiarios directos en el componente GE, lo cual se asocia sin embargo a los bajos niveles iniciales de comparación.

Cabe mencionar que los cuadros 25 y 26 utilizan dos mediciones alternativas para la población objetiva: la primera tomando a la región como unidad relevante para contabilizar a los EAT pertenecientes a dicha población (cuadro 24) y la segunda tomando a la comuna donde está presente el programa como unidad relevante (cuadro 25).

Cuadro 24: Número total de Beneficiarios Directos Efectivos, Total y por Componente, Temporadas 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	% Variación 2008-2011
Total componente VTE, del cual:	302	300	357	318	5,3%
<i>EAT</i>	51	53	64	60	17,6%
<i>Agencias de viajes</i>	236	232	277	240	1,7%
<i>Operadores locales</i>	9	10	11	14	55,6%
<i>Otros (transporte, medico, seguro)</i>	6	5	5	4	-33,3%
Total componente GE⁶⁴, del cual (*)	34	39	50	66	94,1%
<i>EAT</i>	12	14	21	21	75%
<i>Servicios de esparcimiento</i>	9	10	9	27	200%
<i>Restaurantes</i>	7	11	16	15	114%
<i>Otros (transporte)</i>	5	4	4	3	-40%
Total	336	339	407	384	14%

Fuente: SERNATUR.

(*). Información sobre agencias de viajes no disponible para el componente GE, debido a que no funcionan con modalidad de agencias como es el caso del componente VTE.

Cuadro 25: Beneficiarios Directos y Coberturas, EAT para ambos componente, Temporadas 2008-2011 y usando región como unidad de destino

Temporada	Población Potencial (*) (a)	Población Objetivo (*) (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	3.701	2.837	63	1,7%	2,2%
2009	4.059	3.074	67	1,6%	2,2%
2010	4.126	3.362	85	2,1%	2,5%
2011	4.638 (p)	nd	81	1,7%	nd
% Variación 2008-2011	25,3%	nd	28,6%	nd	nd

Fuente: INE, Informe Anual de Turismo (2008-2010) e información provista por SERNATUR (para dato 2011 de la población potencial, la que se considera provisoria).

(*) Población potencial y objetivo están calculadas por año calendario (no temporada).

⁶⁴ La información reportada por SERNATUR presenta un total de beneficiarios directos para el componente GE que no corresponde a la suma de las partes en las temporadas 2010-2011 (ni tampoco a lo informado en el reporte previo). El Panel opta por usar la suma de las partes, pero queda pendiente la aclaración respecto cual es la estadística que corresponde.

Cuadro 26: Beneficiarios Directos y Coberturas, EAT para ambos componente, Temporadas 2008-2011 y usando comunas como unidad de destino

Temporada	Población Potencial (*) (a)	Población Objetivo (*) (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	3.701	1.456	63	1,7%	4,3%
2009	4.059	1.415	67	1,6%	4,7%
2010	4.126	1.711	85	2,1%	5,0%
2011	4.638	1.733	81	1,7%	4,7%
% Variación 2008-2011	25,3%	19,0%	28,6%	--	--

Fuente: INE, Informe Anual de Turismo (2008-2010) e información provista por SERNATUR (para dato 2011 de la población potencial).

(*) Población potencial está calculada por año calendario (no temporada).

Para el caso de las agencias de viajes y operadores locales (Cuadros 27a y 27b), se presentan estimaciones alternativas para unidad de destino: usando las regiones como unidad de destino (cuadro 27a) y usando las comunas como unidad de destino (cuadro 27b)

Cuadro 27a: Beneficiarios Directos y Coberturas (sólo agencias de viajes y operadores locales) para el componente VTE, Temporadas 2008-2011, usando regiones como unidad de destino

Temporada	Población Potencial (*) (a)	Población Objetivo (*) (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	909	556	245	27%	44%
2009	1154	684	242	21%	35%
2010	1246	739	288	23%	39%
2011	nd	nd	254	nd	Nd
% Variación 2008-2011	nd	nd	3,7%	nd	nd

Fuente: INE, Informe Anual de Turismo (2008-2010).

(*) Población potencial y objetivo están calculadas por año calendario (no temporada).

Cuadro 27b: Beneficiarios Directos y Coberturas (sólo agencias de viajes y operadores locales) para el componente VTE, Temporadas 2008-2011, usando comunas como unidad de destino

Temporada	Población Potencial (*) (a)	Población Objetivo (*) (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	909	338	245	27,0%	72,5%
2009	1.154	402	242	21,0%	60,2%
2010	1.246	709	288	23,1%	40,6%
2011	1.968	736	254	12,9%	34,5%
% Variación 2008-2011	116%	117%	3,7%	--	--

Fuente: INE, Informe Anual de Turismo (2008-2010) y archivos enviados por Sernatur (Agencias_Operadores_2008_2011.rar)

(*) Población potencial y objetivo están calculadas por año calendario (no temporada).

En el caso de los beneficiarios directos, y considerando EAT y agencias por separado, 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, entre un 2,2% y un 2,5% al considerar la población objetivo basada en regiones (cuadro 24) y entre un 4,3% y un 5% al considerar la población objetivo basada en comunas (cuadro 25). Cabe recordar que el programa no 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.

Frente a este resultado, se estima que el mecanismo de selección de los EAT, pudiera estar influyendo en estas bajas coberturas. Esto porque el programa se licita a tour operadores⁶⁵, no a las empresas participantes directamente y/o por separado, y son estos últimos los encargados de elegir a las diferentes empresas participantes en el programa (sujeto a cumplir con los requerimientos técnicos establecidos por SERNATUR), entre los que se cuentan los EAT. En consecuencia, es posible que estos tour operadores estén generando voluntaria o involuntariamente barreras a la entrada a potenciales EAT participantes, y en consecuencia generando estas bajas coberturas, si incurren en la práctica de elegir siempre a los mismos EAT. Esto es consistente a su vez con la información que se tiene respecto a la participación histórica de los EAT en el programa, que establece que un alto porcentaje de EAT ha participado en los años previos (el 100% de los EAT participantes en el componente VTE en la temporada 2011, por ejemplo, había participado también en las temporadas 2010 y 2009). Si bien hace sentido que los operadores trabajen con establecimientos conocidos y probados en el servicio que otorgan, estas cifras constituyen alertas en cuanto a la posibilidad de existencia de barreras a la entrada para los EAT.

También para agencias de viajes y operadores se presentó (en el cuadro 26) información de coberturas, en donde pese a que se observa una tendencia decreciente en las coberturas entre el 2008 y 2010, los valores alcanzados se consideran significativos tanto en base a la población potencial como a la objetivo. Nuevamente en todo caso, cabe mencionar que no existen metas fijadas por el programa en cuanto a alcanzar una cobertura determinada para estos actores.

⁶⁵ Si bien programa se licita cada año, en la práctica es un solo tour operador el que ha postulado por componente cada año, siendo *Viajes IBEROJET Ltda., el que se adjudica el componente VTE, y Viajes ANDINA del SUD, que se adjudica el componente GE.*

En términos de focalización de los beneficiarios directos (EAT), el programa no establece metas ni identifica mayores aspectos sobre esta materia⁶⁶. En particular, cuando se menciona el problema de la estacionalidad enfrentada por estas empresas, no se distingue entre aquellos que efectivamente la sufren de los que no, sino que se asume implícitamente que todos están afectados por este problema⁶⁷. Si bien existe un documento metodológico que indica criterios para definir destinos, lo que indirectamente podría estar indicando también una focalización en las EAT de esos destinos, el Panel ya ha mencionado que existe poca claridad respecto a como se operacionaliza esta metodología⁶⁸. En síntesis, no se observa focalización explícita en diferentes tipos de EAT.

En lo que respecta a los beneficiarios intermedios, en el siguiente cuadro se distingue entre cupos regulares y sociales para el componente VTE y entre alumnos y profesores para el componente GE. Se presenta también la información de pasajeros discapacitados, que están explícitamente definidos como elegibles en el componente VTE. Sin embargo, cabe destacar que no existen cupos definidos para ellos, lo cual ciertamente se refleja en su tasa de participación en el total de beneficiarios, la que no supera el 1% en ninguna de las temporadas.

En base a las tasas de variaciones para estos beneficiarios intermedios se percibe claramente la focalización que ha experimentado VTE hacia cupos sociales en el período de análisis. Esto se refleja en un crecimiento de este cupo en el período considerado, de un 33% (vs. un 15% para el caso de los cupos regulares), y un aumento de su participación en el total de beneficiarios del componente VTE, desde un 28% en la temporada 2008 a un 31% en la temporada 2011. Si bien, la focalización en cupos sociales se percibe como adecuada, dada la restricción de recursos limitados que tiene el Estado en general (no solo para este programa), para el objeto de cambiar hábitos en la población que influyan en la demanda y en consecuencia ayuden a reducir el problema de estacionalidad de los beneficiarios directos, pudiera no ser la estrategia mas efectiva. Esto porque los beneficiarios intermedios del cupo social, por definición, tienen menos recursos para continuar vacacionando (en cualquier temporada) que los beneficiarios del cupo regular⁶⁹. Por otra parte, en el caso de GE, a tasa de crecimiento en el período es la misma para el total como para cada uno de los componentes (80-81%), lo cual indica que la proporción de profesores en el total de pasajeros se ha mantenido en el tiempo (6,8%). Con todo, la suma de beneficiarios de ambos componentes durante el período 2008-2011 experimentó un aumento de un 35%⁷⁰.

⁶⁶ El hecho que el programa establezca ciertas características que deben cumplir los EAT, en sus bases de licitación, no significa necesariamente que se trate de una focalización, puesto que estas bases describen una caracterización técnica mínima de un EAT para poder participar en el programa (ej: EAT con agua fría y caliente, servicios telefónico, habitaciones con baño privado, ...).

⁶⁷ Tampoco se cuantifica por parte del programa alguna medición de estacionalidad previa al diseño e implementación de este.

⁶⁸ Por otra parte, inicialmente el programa declaraba un especial interés por las pequeñas y medianas empresas afectadas por el problema de la estacionalidad, sin embargo, luego de que el Panel constatará que no había focalización explícita en este tipo de empresas (ej EAT pymes), SERNATUR solicito obviar este tema.

⁶⁹ Al respecto, 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), dentro del componente VTE como una forma simple de indagar sobre este posible cambio en los hábitos de vacacionar, resultando en un grado pequeño de repeticion de viajes (3,5% del total de viajes para el periodo conjunto 2008-2011).

⁷⁰ No se presenta un mayor análisis de los beneficiarios intermedios, por no ser estos el foco de la evaluación.

**Cuadro 28: Número de Beneficiarios Intermedios Efectivos,
por temporadas 2008-2011**

Temporada	2008	2009	2010	2011	% Variación 2008-2011
Total Componente VTE (*), de los cuales:	32.065	35.477	38.924	38.578	20 %
- Cupo regular	23.026	25.439	26.406	26.578	15 %
- Cupo social	9.039	10.038	12.518	12.000	33 %
- Capacidad disminuida (**)	121	119	95	179	48%
Total Componente GE, de los cuales:	10.648	11.682	18.549	19.272	81 %
- Alumnos	9.917	10.881	17.277	17.958	81%
- Profesores	731	801	1.272	1.314	80 %
Total programa (VTE + GE)	42.713	47.159	57.473	57.850	35 %

Fuente: SERNATUR, Ficha de Antecedentes del Programa.

(*) En el caso del componente VTE, la cifra refleja el número de pasajeros viajados, sin embargo, de acuerdo con las encuestas de evaluación anual, un mismo beneficiario puede haber viajado a distintos destinos en un determinado año.

(**) La información de beneficiarios intermedios con discapacidad está incluida en el total, pero no se tiene información sobre su descomposición en cada uno de los componentes del programa (luego no debe sumarse al cupo social y regular para obtener el total).

En cuanto al análisis de cobertura y focalización para estos beneficiarios intermedios, se separan los resultados por componentes por no ser directamente comparables las poblaciones pertinentes. Las tasas de coberturas, tanto en base a la población potencial como a la objetivo (que son las mismas) para el caso de VTE (cuadro 28), fluctúan en torno al 1,7% (siendo levemente menores en el 2008, de un 1,5%). No se presenta la cobertura para los beneficiarios que cumplen con la condición de discapacitados debido a falta de información, aunque siendo tan baja su participación dentro del total de beneficiarios del componente VTE (0,4% en el mejor de los casos), la cobertura de estos se asume cercana a 0.

Cuadro 29: Cobertura componente VTE, beneficiarios intermedios, Años 2008-2011

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	2.074.934	2.074.934	32.065	1,55%	1,55%
2009	2.144.187	2.144.187	35.477	1,65%	1,65%
2010	2.213.436	2.213.436	38.924	1,76%	1,76%
2011	2.298.414	2.298.414	38.578	1,68%	1,68%
% Variación 2008-2011	10,8%	10,8%	20,3%

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

Al respecto, cabe resaltar que el programa sí establece una meta para los beneficiarios del componente VTE (denominados tercera edad, para simplificar). Esta, sin embargo, cambia su definición en el período de evaluación, desde una meta en términos de tasa de crecimiento de persona tercera edad que debe viajar en las temporadas 2008-2009 (de un 5,3% y un 17,8% respectivamente), a un porcentaje de la población objetivo que debe viajar posteriormente (de un 1,7% en las temporadas 2010-2011). Basada en las dos últimas temporadas, la meta de pasajeros viajados tercera edad se cumple (e incluso se supera). Para las temporadas 2008-2009, sin embargo, la información de metas entregada por SERNATUR es en extremo confusa⁷¹. De acuerdo a la información presentada en el siguiente cuadro, la población viajada entre el 2009 y el 2008 aumentó en un 10,6%, con lo cual no se cumple la meta establecida para ese año. Sin embargo, de acuerdo a información previamente elaborada por SERNATUR, en este mismo período los pasajeros tercera edad viajados habrían aumentado en un 46%, lo cual reflejaría una sobre ejecución considerable (o errores considerables) en la entrega previa de información. Frente a esta situación, se deja inconclusa la situación de metas para el periodo total considerado.

Por otra parte, el hecho que el programa solo presente metas en términos de los beneficiarios intermedios y no en términos de beneficiarios directos, constituye una evidencia de que la focalización del diseño e implementación de éste está fuertemente orientada a los beneficiarios intermedios y no a los directos. Esto resulta insuficiente en un programa que establece que el problema que origina su existencia es la estacionalidad enfrentada como empresas del sector turismo. Luego, incluso para el caso de las metas establecidas para beneficiarios indirectos, el programa se caracteriza por una particularidad que facilita el cumplimiento de estas: las temporadas son flexibles en términos de meses considerados (por ejemplo, la temporada 2008 cubre desde junio del 2008 a abril del 2009, mientras que la temporada 2009 cubre desde mayo 2009 a junio 2010), con lo cual bastaría con aumentar la temporada para cumplir con la meta⁷². Si bien se valora que el programa incorpore cierta flexibilidad, la forma como esto se implementa le resta importancia a la fijación de metas.

⁷¹ El archivo que presenta la información de metas (Informe final Dipres, sección 2.2) presenta errores de consideración, lo cual refleja simplemente una desprolijidad considerable en lo que respecta la elaboración y entrega de estadísticas del programa por parte de SERNATUR.

⁷² Por razones obvias, el panel no tiene como verificar si esto ha ocurrido o no en la practica, por lo que esto queda solo como observación.

A su vez, en el caso del componente GE, se observa una mayor varianza de tasas, en donde además la cobertura en términos de la población objetivo equivale en ocasiones a 2 ó hasta 3 veces la cobertura en base a la población potencial. A su vez, la significativa caída en el caso de la cobertura en base a la población objetivo se asocia en buena medida a un aumento considerable de la población objetivo durante el 2011, al incluirse los establecimientos educacionales particulares subvencionados.

En términos de metas para el componente GE, el programa establece un objetivo de 18.110 pasajeros viajados para las temporadas 2010 y 2011 (no hay metas en los años previos), lo cual se cumple si se considera el total de pasajeros viajados (estudiantes y profesores) en dichas temporadas, pero no se cumple si sólo se considera a los estudiantes (ver el siguiente cuadro).

Cuadro 30: Cobertura componente GE, beneficiarios intermedios, Años 2008-2011

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2008	235.345	62.185	10.648	4,5%	17,1%
2009	232.088	80.059	11.682	5,0%	14,6%
2010	231.523	92.033	18.549	8,0%	20,2%
2011	230.332	198.210	19.272	8,4%	9,7%
% Variación 2008-2011	-2,1 %	218,7 %	54,4 %	--	--

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

2.4. 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)⁷³.

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 periodo de evaluación.

⁷³ 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).

En cuanto a la representatividad, en general no se cuenta con datos expandidos (o ponderados como se indica en la encuesta, salvo para los últimos años) que permitan medir algún nivel de representatividad de la encuesta, lo cual es particularmente relevante para los primeros años en donde las unidades encuestadas son pocas, en tanto para los últimos años la muestra se acerca más al universo de participantes.

Esto se agrava por el hecho de ser una encuesta telefónica, que en consecuencia, está sujeta a un sesgo de selección toda vez que responden sólo quienes desean responder. Por otro lado, en términos de la capacidad que una encuesta de este tipo tiene para cuantificar impactos y/o efectos reales, surgen cuestionamientos producto de que las percepciones no son comparables, por definición por la subjetividad que las caracteriza, entre diferentes personas ni tampoco para una misma persona en diferentes momentos del tiempo. Por último, una tercera observación proviene del diseño de las preguntas: cuando se pregunta por “el grado de satisfacción de un producto altamente subsidiado, la respuesta en la mayoría de los casos tiende a ser positivo y alto.

Dicho lo anterior, esta encuesta exhibe en el cuadro siguiente 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 comparado 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.

Cuadro 31: Grado de satisfacción de beneficiarios directos totales con el programa, por temporadas 2008-2011

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

Fuente: Informes de estudios de satisfacción, entregados por SERNATUR

3. ECONOMÍA

3.1. Fuentes y uso de recursos financieros

Como se presenta en el cuadro 7 del Capítulo I, acápite 1.3, Antecedentes Presupuestarios, el financiamiento del programa corresponde a entre un 33% y un 40% del presupuesto de la institución responsable del mismo (SERNATUR). Más de un tercio del presupuesto total, en una institución en que hay sólo dos subdirecciones que pueden ser consideradas directamente productivas (Marketing y Desarrollo; en esta última, la Unidad de Programas Sociales, encargada del programa, es una de las cuatro unidades), indica que este programa es sin duda de gravitante importancia para la institución. Destaca además que este porcentaje crece levemente durante el período, lo que confirma la conclusión anterior.

**Cuadro 32: Fuentes de Financiamiento del programa 2008-2012 por temporadas
(Miles de \$ 2012)**

Fuentes de Financiamiento	Temporada 2008		Temporada 2009		Temporada 2010		Temporada 2011		Temporada 2012		Variación 2008-2012
	Monto	%									
1. Presupuestarias	4.333.382	100%	5.458.356	100%	6.338.228	100%	6.366.583	100%	7.246.606	100%	67%
1.1. Asignación específica al programa	4.333.382	100%	5.296.314	97%	6.177.238	97%	6.181.126	97%	7.058.473	97%	63%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	0	0%	162.042	3%	160.990	3%	185.457	3%	188.133	3%	-
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	-
2. Extrapresupuestarias (*)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	-
Total	4.333.382	100%	5.458.356	97%	6.338.228	100%	6.366.583	100%	7.246.606	100%	67%

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

(): Salvo que expresamente se indique otra cosa, en los cuadros de esta y las siguientes secciones no se incluyen los copagos efectuados por los beneficiarios intermedios ya que se trata de recursos que no entran al Programa sino al operador que, habiendo ganado la licitación, administra la producción de los paquetes turísticos; este operador los utiliza para concurrir a solventar los costos de producir los paquetes.*

Se aprecia que, salvo 2011, el financiamiento otorgado al programa aumenta en cifras del orden de mil millones anuales (lo que corresponde a incrementos del 26% en 2009, 16% en 2010, 0% en 2011 y 14% en 2012). Esto es interpretado por el Panel como el reflejo de una importante valoración política, en consonancia con las declaraciones de los presidentes Lagos y Bachelet citadas en la sección 1.1 de este informe (Identificación del problema o necesidad).

Cuadro 33: Gasto Total del programa por temporada, 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Temporada	Gasto Devengado de la institución responsable del programa	Otros Gastos	Total Gasto del programa
2008	4.322.839	0	4.322.839
2009	5.231.489	0	5.231.489
2010	6.279.387	0	6.279.387
2011	6.084.552	0	6.084.552
Variación 2008-2011	41%	-	41%

Fuente: Unidad de Programas Sociales de SERNATUR

En los dos cuadros anteriores se aprecia que el programa se financia íntegramente con el presupuesto que le es asignado específicamente dentro de la Ley de Presupuestos. Profundizando lo indicado en la nota del cuadro de fuentes de financiamiento, vale destacar que lo que el programa hace es promover el quiebre de la estacionalidad produciendo y administrando el subsidio (lo que incluye el diseño y control de la actividad turística subsidiada), siendo por lo tanto esa la base del análisis evaluativo del programa. Por otro lado, si se quisiera definir que el programa produce no el subsidio, sino los paquetes turísticos mismos y a través de los pasajeros que mueve, logra un grado de quiebre de a estacionalidad, correspondería incorporar los copagos realizados por los beneficiarios intermedios, pero no sería posible construir varios de los indicadores evaluativos que se analizan más adelante, como gastos de administración, porcentaje de gasto del presupuesto y otros.

Cuadro 34: Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros, temporadas 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

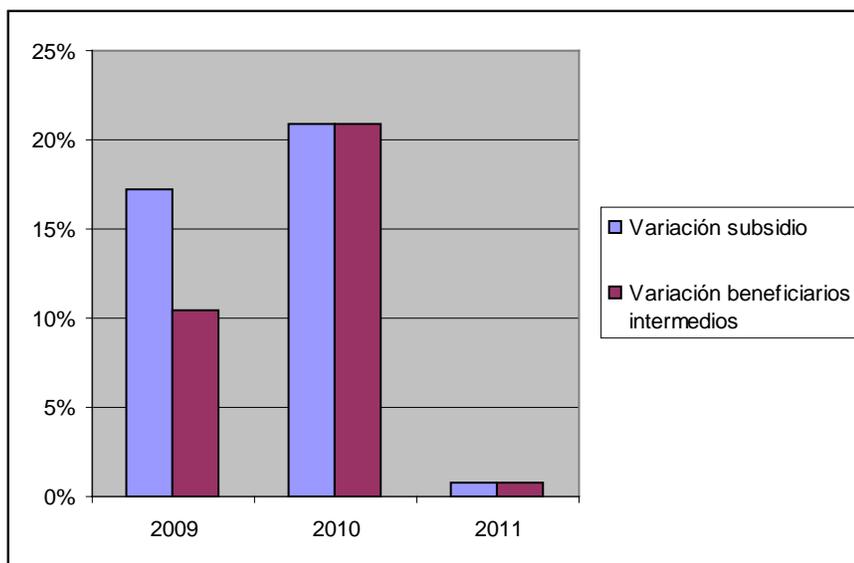
Ítem	Temporada 2008		Temporada 2009		Temporada 2010		Temporada 2011		Variación 2008-2011
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	166.426	4%	352.683	7%	354.505	6%	394.716	6%	137%
2. Bienes y Servicios de Consumo	30.977	1%	44.479	1%	81.808	1%	59.240	1%	91%
3. Inversión	0	0%		0%		0%		0%	-
4. Otros (subsídios)	4.125.436	95%	4.834.327	92%	5.843.074	93%	5.885.883	93%	43%
Total Gasto Devengado	4.322.839	100%	5.231.489	100%	6.279.387	100%	6.339.839	100%	47%

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

El gasto del programa corresponde casi en su totalidad (93% en el cuatrienio) al subsidio a los paquetes turísticos, dejando sólo un 6% para personal y 1% para bienes y servicios de consumo.

El gasto en el subsidio mismo se incrementa un 17% en 2009, un 21% en 2010 y un 1% en 2011. Al mismo tiempo se registra un fuerte incremento en el gasto en personal, de un 112% en 2009, un 1% en 2010 y un 11% en 2011; el fuerte aumento entre 2008 y 2009 se explica en parte por el paso de funcionarios de honorarios a contrata, lo que incrementa su costo debido al pago de imposiciones y de bonos, y en parte por nuevas contrataciones.

Gráfico 8: Comparación entre las tasas de variación del monto total de subsidio y del número de beneficiarios intermedios (PAX). Años 2009 -2011



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

Como se aprecia en el cuadro anterior, el comportamiento del gasto en subsidio resulta explicable por el incremento en las cifras presentadas sobre el nivel de actividad del programa; no corresponde exigir una correspondencia exacta pues hay variaciones en los paquetes ofrecidos, los que pueden experimentar variaciones en los pares origen-destino (y, consecuentemente, en las distancias), en la duración de las estadías y en los modos de transporte.

Cuadro 35: 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 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. En los primeros cuadros de la sección sobre Eficiencia, más adelante, se comparan estos costos con el número de beneficiarios.

3.2. Ejecución presupuestaria del programa

Cuadro 36: 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.

El programa exhibe una alta capacidad de gastar su presupuesto; esto sin embargo le ha requerido realizar temporadas de más incluso que doce meses. Esto es bien evaluado por el panel, pues muestra no sólo una gran flexibilidad sino un alto compromiso con el cumplimiento de lo comprometido.

3.3. Aportes de Terceros y recuperación de gastos

Por su diseño, el programa mismo no tiene aportes de terceros ni sistemas de recuperación de gastos; lo que hace el programa es subsidiar parte del costo del programa turístico a los beneficiarios intermedios, los que efectúan un copago por el resto al operador turístico adjudicatario de la licitación (y no a SERNATUR).

Sin embargo, la existencia del copago permite tener una indicación del interés de los beneficiarios intermedios por participar en el programa, así como permite apreciar el efecto agregativo del copago, en el sentido de permitir una generación de ingreso para las empresas del sector en mayor cuantía que el simple subsidio (sin embargo, eso no necesariamente significa que esta forma de subsidiar tenga un mayor impacto en sus ingresos que, por ejemplo, un subsidio directo a las empresas).

**Cuadro 37: Subsidio vs. Copago por componentes,
temporadas 2008-2011 (Miles de \$ 2012)**

Tempo-rada	Componente 1: Vacaciones de la Tercera Edad				Componente 2: Giras de Estudio			
	Subsidio (a)	Copago (b)	Relación copago / subsidio (b/a)	Porcentaje de copago [b/(a+b)]	Subsidio (c)	Copago (d)	Relación copago / subsidio (d/c)	Porcentaje de copago [d/(c+d)]
2008	3.186.871	3.828.756	120%	55%	938.564	309.956	33%	25%
2009	3.682.679	4.557.870	124%	55%	1.151.648	370.303	32%	24%
2010	4.000.299	4.776.482	119%	54%	1.842.775	610.374	33%	25%
2011 (*)	4.013.632	5.185.907	129%	56%	1.872.252	660.883	35%	26%
Total cuatro temporadas	14.883.481	18.349.015	123%	55%	5.805.239	1.951.516	34%	25%

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

(*): 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 y que, para mantener la comparabilidad, en 2011 fue agregado al subsidio a los viajes.

Se aprecia en este cuadro que en el primer componente, VTE, el copago es en promedio un 23% mayor que el subsidio (lo que le permite alcanzar el 55% del costo directo del componente), en tanto el segundo componente muestra un copago equivalente a sólo un 34% del valor del subsidio (financiando en consecuencia el 25% del costo directo). Considerando que las giras de estudio se ofrecen sólo a estudiantes de establecimientos en situación de vulnerabilidad, se considera adecuado que reciban un mayor subsidio, desde el punto de vista de la intencionalidad social reflejada en la focalización del programa, en tanto ello no distraiga fondos del componente VTE a un nivel que haga peligrar su demanda (ya que este componente trabaja con personas con mayor capacidad de gasto adicional al paquete comprado, con el efecto que eso implica en los beneficiarios directos más allá del alojamiento, comidas y otros servicios que forman parte del paquete contratado).

**Cuadro 38: 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")

En promedio del período evaluado, el programa solventó un 52% del costo total de producir los servicios turísticos (costo que fue medido como el gasto total del programa, que incluye el subsidio otorgado y los costos de diseño, administración y supervisión involucrados, más el copago

realizado por los beneficiarios intermedios). Este porcentaje, que presenta poca variación en el período, muestra el interés de los beneficiarios intermedios en participar en el programa; sin embargo, ello no puede por sí mismo interpretarse como un interés tal que motive cambios de hábitos de vacacionar salvo que se realizara un estudio específico que lo avale.

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), dentro del componente VTE, lo que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 39: Beneficiarios intermedios (PAX) que hacen más de un viaje en la temporada, temporadas 2008-2011 (Número de personas)

Temporada	PAX que hacen 2 viajes	PAX que hacen 3 viajes	PAX que hacen 4 viajes	PAX que hacen 5 viajes	PAX totales	% personas (mismo RUT) que repiten viajes (uno o más)
2008	839	45	5	1	32.065	2,78%
2009	1.931	253	64	11	35.477	6,37%
2010	1.603	88	19	2	38.924	4,40%
2011(*)	190	2	1	0	38.578	0,50%
Total período	4.563	388	89	14	145.044	3,48%

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

(): En 2011 no estaban permitidas las repeticiones de viajes dentro de la temporada, y las repeticiones que se encuentran fueron resultado de una solicitud del operador turístico de levantar esta restricción en algunos destinos, lo cual fue autorizado por el programa.*

En el cuadro anterior se aprecia que existe un grado, aunque pequeño, de generación 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 temporadas⁷⁴, ni menos el número de personas que realizaron otros viajes vacacionales fuera del programa (por ejemplo, a través de otras instituciones tales como municipalidades, cajas de compensación y otras, o simplemente aprovechando ofertas comerciales privadas, y además existieron dentro del programa algunas restricciones a la repetición de viajes dentro de la misma temporada; además no se cuenta con información de los hábitos vacacionales previos a la participación en el programa, necesaria para medir el cambio inducido por éste en dichos hábitos.

La prohibición de que los PAX realizaran más de un viaje dentro del programa durante 2011, 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, en que lo interesante no fuera la generación del hábito de vacacionar fuera de la temporada alta, sino el otorgar un beneficio que es mejor repartir entre más personas; el panel realiza una recomendación sobre la medición de estas repeticiones de viajes y sobre las trabas a estas repeticiones.

⁷⁴ 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.

4. EFICIENCIA

4.1. A nivel de resultados intermedios y finales.

De acuerdo al Fin y al Propósito del programa, el análisis de costo-efectividad debería realizarse midiendo unidades de quiebre de la estacionalidad del sector por unidad del costo incurrido para generar ese quiebre. Sin embargo no está definida una escala que mida el quiebre de la estacionalidad, lo que hace inviable tal medida (al no disponerse del numerador del indicador). Una *proxy* de ella sería el incremento porcentual de las ventas respecto de la situación sin el programa (o al menos de las ventas en la misma temporada antes de entrar a este). Sin embargo no está disponible esta medida ni hay información confiable que permita medirla. Otra *proxy*, que es la utilizada en la presente evaluación, mide el porcentaje de ocupación de noches-cama disponibles en los EAT, que son las empresas del sector sobre las cuales se dispone de mayor información, porcentaje que debería ser comparado con el resto de la ocupación de noches-cama (es decir, la ocupación no generada por el programa) para obtener una medición de la importancia del programa (es decir, del grado de quiebre logrado por éste).

Así, la principal medida utilizada, y que por simplicidad se definió como la inversa de la eficiencia (es decir, como costo por unidad de producto; un bajo valor de esta medida implica una alta eficiencia) es el costo en que se incurre para generar una unidad de producto, medido a su vez como el número de noches-cama utilizadas merced a la acción del programa. Se debe dejar constancia que esta es una medida parcial, pues no considera el producto de los agentes turísticos que no proveen alojamiento, tales como los operadores de city tours, los transportistas y otros; sin embargo, en la evaluación de impacto realizada por el Centro Micro Datos, de la Universidad de Chile, sobre beneficiarios encuestados entre mayo de 2004 y abril de 2005, se estiman impactos para EAT, agencias de viajes - operadores locales y beneficiarios intermedios.

Como se aprecia en la última fila del cuadro "Gasto de Producción por Unidad de Producto (medida como la ocupación, en noches-cama, generada por el programa), 2008-2011" en la sección 4.2 más adelante, el costo que significa al programa la ocupación de una noche-cama fluctúa entre 31,49 y 33,64 miles de pesos, con un promedio para el cuatrienio de 32,82 (incluyendo alojamiento, transporte, comidas, etc.). En base a esta cifra, el Panel considera que el programa presenta una adecuada efectividad (en términos de producción de servicios turísticos, no de quiebre de la estacionalidad, variable no definida operativamente ni menos medida), pero está consciente que tal apreciación está fuertemente condicionada por las limitaciones de este indicador.

Por otro lado, no se cuenta con información que permita evaluar si el mismo resultado podría obtenerse con un menor costo (por ejemplo bajo esquemas como administración directa⁷⁵, convenios con instituciones de bienestar, etc.), resultando en una mejor relación costo-efectividad⁷⁶, lo cual permitiría incentivar la demanda en tanto los bajos costos fueran transferidos al copago, que es el precio que paga el pasajero. Sin embargo, esta pregunta parece totalmente pertinente, toda vez que en la medida que la acción del programa genere un incremento significativo en el mercado para el turismo fuera de temporada, este mercado debería irse consolidando, así como las tarifas deberían responder a menores costos unitarios (originados en las economías dadas por el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada⁷⁷), todo lo cual debería permitir reducir e incluso en algún momento posiblemente eliminar la necesidad del subsidio estatal.

⁷⁵ Sin embargo se debe considerar que esto implicaría que una entidad del gobierno asumiera actividades productivas en un sector donde, al menos con subsidio, existe interés empresarial por realizar la producción.

⁷⁶ Debe recordarse que el costo sobre el cual se tiene información es el costo en que incurre el programa para otorgar y administrar el subsidio y supervisar la producción y calidad de los servicios turísticos generados al amparo del subsidio, y que no se cuenta con información sobre el costo de producir dichos servicios.

⁷⁷ 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

Cuadro 40: Comparación de precios para los pares origen/destino más frecuentes (300 ó más PAX en 2011) (\$ de 2012)

Par origen/destino; medio de transporte; cupo; temporada; noches de duración	2008		2009		2010		2011		Variación 2008 - 2011		
	(Subsidio: 99.916)		(Subsidio: 104.115)		(Subsidio: 104.922)		(Subsidio: 98.451)		Copago	Subsidio	Total
	Copago	Total	Copago	Total	Copago	Total	Copago	Total			
Santiago-Arica; avión; regular; media/baja; 7	171.287	271.203	185.484	289.599	186.919	291.841	187.258	285.709	9,32%	-1,47%	5,35%
Santiago-Iquique; avión; regular; media/baja; 7	171.287	271.203	185.484	289.599	186.919	291.841	187.258	285.709	9,32%	-1,47%	5,35%
Santiago-Caldera/Bahía Inglesa; avión; regular; media/baja; 7	171.287	271.203	185.484	289.599	165.719	270.641	176.978	275.429	3,32%	-1,47%	1,56%
Región de Valparaíso-La Serena/Coquimbo; bus; social; media/baja; 6	32.020	131.936	34.649	138.764	34.927	139.849	34.990	133.441	9,28%	-1,47%	1,14%
Santiago-La Serena/Coquimbo; bus; regular; media/baja; 7	88.371	188.287	95.695	199.810	96.457	201.379	96.610	195.061	9,32%	-1,47%	3,60%
Santiago- Viña/Valparaíso; bus; regular; media/baja; 5	68.733	168.649	74.430	178.545	75.006	179.928	75.142	173.592	9,32%	-1,47%	2,93%
Región Metropolitana- Pichilemu; bus; social; media/baja; 6	28.775	128.691	31.160	135.275	27.030	131.952	27.080	125.530	-5,89%	-1,47%	-2,46%
Santiago-Valdivia; avión; regular; media; 7	171.287	271.203	185.484	289.599	186.919	291.841	187.258	285.709	9,32%	-1,47%	5,35%
Santiago-Valdivia; avión; regular; baja; 7	149.467	249.383	163.984	268.099	165.719	270.641	166.698	265.149	11,53%	-1,47%	6,32%
Santiago-Chiloé; avión; regular; media; 7	171.287	271.203	185.484	289.599	186.919	291.841	187.258	285.709	9,32%	-1,47%	5,35%
Santiago-Chiloé; avión; regular; baja; 7	149.467	249.383	163.984	268.099	165.719	270.641	166.698	265.149	11,53%	-1,47%	6,32%

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

Como se puede apreciar en el cuadro anterior⁷⁸, si bien entre 2008 y 2011 el subsidio unitario (para un 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, cayendo luego un 6.2%. En todos los pares origen-destino seleccionados, el copago unitario crece en 2009, en casi todos crece nuevamente en 2010 y se mantiene con pequeñas alzas y bajas en 2010; en el cuatrienio, todos menos uno suben en porcentajes en general del orden de 4 a 5 por ciento. Entre 2008 y 2011 se observa una baja de 1,47% en el subsidio, que resulta más que compensada por el alza (con la excepción del par Región Metropolitana–Pichilemu, que baja un 5,89%) entre 3,32% y 11,53% (con una moda de 9,32%).

Lo anterior introduce la duda respecto a la hipótesis planteada anteriormente, según la cual sería esperable que bajarán. Sin embargo esta comparación no toma en cuenta aspectos como el precio de los combustibles que, junto con las bajas que en general parece haber en los pasajes más baratos de avión⁷⁹, medio de transporte en 7 de los 11 pares origen-destino analizados, serían parte importante de la explicación del precio del transporte. Esto lleva a la conclusión que este aspecto amerita un estudio en profundidad para determinar si existe o no una baja en los costos y si

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.

⁷⁸ En total, los pasajeros movidos en los pares origen-destino que figuran en este cuadro, representan el 41% de los PAX del componente durante 2011.

⁷⁹ Bajas que podrían resultar de un mayor control de costos, mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, un diseño tarifario que permitiera mayor discriminación de precios y conductas estratégicas.

esta eventual baja está siendo traspasada a los beneficiarios intermedios⁸⁰, 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).

4.2. A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

El siguiente cuadro muestra el gasto total en la producción de los componentes por beneficiario directo. Esto (gasto/número de beneficiarios) no debe confundirse con el ingreso que recibe cada beneficiario por su participación en el programa, tema que fue discutido en la sección de eficacia.

**Cuadro 41: 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.

En el cuadro anterior se presentan los costos por beneficiario directo (EAT) por cada temporada. Estas cifras, que fluctúan entre 72 y casi 82 millones de pesos de 2012, se ven fuertemente influenciadas por el escaso número de EAT participantes en el programa (63 en 2008, 67 en 2009, 85 en 2010 y 81 en 2011), además de la no inclusión de otros beneficiarios directos (pero beneficiados en menor grado), tales como agentes de viajes y otros. Sin embargo, una eventual ampliación del número de EAT adheridos sin un aumento equivalente en el presupuesto, diluiría el efecto y podría incrementar los costos de administración y fiscalización del programa, de manera que, al menos sin un estudio acabado del volumen de movimiento (noches-cama ocupadas) mínimo necesario para motivar efectivamente al EAT, no sería posible recomendar tal ampliación.

⁸⁰ Una 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.

Cuadro 42: 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.

En el cuadro anterior se observa que el componente VTE presenta un incremento en el gasto en producción por noche-cama (gasto que financia no sólo alojamiento, sino alimentación, transporte y en general todo lo necesario para generar el producto) del orden de dos mil pesos (moneda de 2012) entre 2008 y 2009 (corresponde a un 6%), para luego estabilizarse alrededor de los m\$ 35.13 y 35,72, mientras el componente GE también crece pero alrededor de \$2.500 (11%) en 2009 y se estabiliza entre m\$ 26,06 y 26,45. El programa en su conjunto muestra un 7% de incremento en este costo entre 2008 y 2009, con una baja del 3% en 2010 y un aumento de 1% en 2011. El persistente menor gasto por noche-cama del componente GE (vs. VTE) parece razonable, considerando que este componente utiliza solamente transporte terrestre y en distancias no muy grandes, hasta de aproximadamente 500 Km.).

Estos resultados refuerzan las conclusiones anteriores sobre la conveniencia de realizar un estudio de costos que responda sobre las eventuales economías generadas por el programa y su también eventual traspaso a los beneficiarios; este estudio de costos deberá considerar el número de pares origen-destino del programa (en la temporada actual, el componente VTE ofrece 115 pares origen-destino distintos, con una diversidad de tarifas, y el componente GE ofrece 27 pares origen-destino).

Cuadro 43: 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.

Este cuadro muestra una moderada variabilidad del gasto por PAX. 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. 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. El total del gasto por PAX (beneficiario intermedio) crece un 7% en 2009, baja un 6% en 2010 y crece nuevamente un 4% en 2011, completando un alza del 5% en el periodo.

Cuadro 44: Gasto Total de Producción de los Componentes y Total programa, por Beneficiario Intermedio, temporadas 2008-2011 (miles de \$ año 2012)

Año	Gasto Total de Producción de los Componentes por Beneficiario Intermedio	Gasto Administración por Beneficiario Intermedio	Gasto Total programa por Beneficiario Intermedio
2008	193,48	4,62	101,21
2009	207,01	8,42	110,93
2010	195,39	7,59	109,26
2011	202,81	7,85	109,59
Variación 2008-2011	5%	70%	8%

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.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el gasto en administración por beneficiario intermedio (pasajero viajado) se mantiene en niveles bajos aunque fluctuante. Llama la atención el incremento observado en 2009, que se explica principalmente por el incremento del gasto en personal; este aspecto se analiza en la sección siguiente.

El panel no ha identificado actividades prescindibles o externalizables, ya que considera necesarias las diversas actividades, no sólo relacionadas con el diseño de la ejecución en cada temporada y el llamado y adjudicación de la licitación, sino especialmente las que tienen que ver con el control de su ejecución, tanto en cantidad como en calidad. El programa ya ha externalizado las actividades que son aconsejables de externalizar.

4.3. Gastos de Administración.

Cuadro 45: Gastos de Administración del programa, temporadas 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Temporada	Gastos de Administración	Total Gasto del programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del programa) * 100	Gasto de administración por unidad de producto (noche-cama), m\$	Incremento anual en gastos de Administración		Incremento anual en gasto en personal m\$
					%	m\$	
2008	197.403	4.322.839	5%	0,75	--	--	--
2009	397.162	5.231.489	8%	1,37	101%	199.759	186.257
2010	436.313	6.279.387	7%	1,27	10%	39.151	1.822
2011	453.956	6.339.839	7%	1,28	4%	17.643	40.211
Total (temporadas 2008-2011)	1.484.834	22.173.554	7%	1,19	130%	256.553	228.290

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

Nota: Este cuadro no considera copagos.

Los gastos en administración presentan un nivel bastante bajo, aunque crecen todos los años; los porcentajes que representan del gasto total del programa, entre 7% y 8% en los años más altos (2009-2011), se consideran aceptables, al tomar en cuenta todas las actividades, no sólo

relacionadas con la licitación de las diferentes temporadas, sino de control de cumplimiento y calidad que realiza el programa.

Al respecto, llama la atención el fuerte incremento en 2009, año en que también se observa un aumento del gasto en personal por casi el mismo monto. Este incremento se explica en parte por el paso a contrata del personal del programa, que hasta esa fecha estaba contratado a honorarios, cambio que implica un mayor costo por el pago de imposiciones y por bonos trimestrales por valores comparables en magnitud con el de un mes de sueldo. Además se contrató personal adicional en regiones (por nuevos orígenes y destinos) y en Santiago, en especial para los procesos de rendiciones del componente GE. Y por último, esa temporada fue inusualmente larga, ya que duró 14 meses (en total, incluyendo los meses de temporada alta en que el programa no opera), de manera que considera el gasto en personal de los 14 meses (que no se traslapan con las demás temporadas).

5. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

JUSTIFICACIÓN Y DISEÑO

El diseño del programa se considera parcialmente adecuado. A juicio del Panel, el programa tiene dos propósitos, uno explícito en la matriz y otro que es parte de cualquier presentación pública del programa. Por ejemplo, la justificación y presentación pública⁸¹ del programa introduce el tema de “turismo social” como parte de su objetivo principal; Tampoco hay correspondencia entre la declaración de Fin y Propósito

con su implementación posterior. En esta última, el foco tanto en términos de definición de metas como de diseño de los componentes del programa, está puesto en los beneficiarios denominados intermedios (los pasajeros, que son un instrumento para enfrentar el problema de estacionalidad) y no en los sujetos que enfrentan el problema que el programa desea abordar (las empresas del sector turístico).

La confusión de objetivos se traslada a la justificación del problema que 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 y, por otro lado, sirva para contrastar los resultados ex-post con la planificación ex-ante. 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 estadísticas referida a la empresa turística, sólo se cuenta con algunos antecedentes de establecimientos de alojamiento turístico, un subsegmento de ésta;

Durante la ejecución del programa también se visualiza esta confusión de objetivos (o fomento o turismo social) por cuanto 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; En decisiones asociadas al diseño y gestión, por ejemplo, el año 2011 se opta por que los viajeros de la tercera edad no viajen más de una vez, lo que indica que el programa no está centrado en el fomento de la empresa turística sino en su objetivo social.

En virtud del análisis anterior, el Panel concluye que:

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).

⁸¹ 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.

Segundo, el programa debe ser coherente y alinearse al objetivo de incremento de la actividad turística; cualquier otra consideración, como la social⁸², debe ser tenida en cuenta solamente en tanto no interfiera en modo alguno con el objetivo indicado. 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.

Tercero, la experiencia de otros países en este sentido, por ejemplo la de España⁸³, aunque recoge el concepto de turismo social, lo enmarca dentro del Plan Horizonte 2020 cuyo propósito es la lucha contra la estacionalidad de la actividad turística y de fomento del empleo en el sector turístico. El programa busca potenciar el turismo senior interno y entre los países europeos como un segmento de mercado flexible y con poder adquisitivo, buscando conseguir nuevos flujos turísticos para mantener el nivel de actividad económica del sector y, consecuentemente, los puestos de trabajo en aquellos períodos del año de menor demanda⁸⁴.

Cuarto, el Panel no tiene inconvenientes de que se incorpore el objetivo social al programa, de la misma manera que lo incorpora el modelo español. Esto último siempre y cuando se supedita al objetivo social al objetivo de fomento. Y se realice un estudio sistemático y anual sobre la factibilidad económica de incorporar tal o cual población al programa.

El Panel, en su diagnóstico, ha podido comprobar la existencia de estacionalidad que sugiere que los meses de marzo a junio son los que presentan mayor problema; este aspecto de diferenciales mensuales en la intensidad del problema, no ha sido incorporado, al menos formalmente, en el diseño del programa. Se ha encontrado también que el problema muestra escasa mejoría, si es que alguna, entre 2003 y 2010.

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, los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), constituyen un sub-segmento de la población objetivo en el cual se centran los análisis, por la escasa disponibilidad de información para otros sub-segmentos. Asimismo, se concluye que no son parte de la población objetivo del programa, los adultos mayores, los estudiantes, los profesores o las personas discapacitadas, aunque han sido reconocidos por la administración del programa 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.

El panel valida la estrategia de externalizar la función de producción del programa, 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

⁸² 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).

⁸³ Programa INMERSO y Turismo Senior Europa”.

⁸⁴ 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.

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 de 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 SENATUR mantiene siempre la decisión respecto de cuántos recursos monetarios hay disponibles y cuál es la meta relativa al número de 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). Por último, no es importante para el programa quién proponga los valores, sino que estos cuenten con su aprobación. 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 válido 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 se gana uno brasileño pero se pierde un chileno que habría viajado dentro de país pero prefirió viajar a Brasil. En todo caso la opción internacional cobra relevancia en términos del propósito del programa, solamente si éste no cuenta con suficientes pasajeros nacionales.

Por otra parte, en cuanto al enfoque de género, el programa no lo ha incorporado en la definición del Fin o en el Propósito. El análisis de los problemas y de las causas, así como el de medios y fines, no lleva incorporado un análisis de género, por lo que los servicios se producen de la misma forma para hombres y mujeres. Esto se considera adecuado, puesto que el objetivo del programa es incrementar la actividad de la empresa asociada al rubro turístico con independencia del sexo de los propietarios de la misma.

GESTIÓN Y MANEJO DE DATOS E INDICADORES

Respecto de la actual estructura organizacional del programa, el Panel considera que ésta es adecuada para el cumplimiento de las funciones que le corresponde realizar. La definición de funciones es clara y conocida. El establecimiento de dos departamentos se considera pertinente para la producción de los bienes y servicios del programa.

La ubicación actual del programa dentro de la estructura organizacional se considera adecuada, porque por ahora, no existe duplicidad entre la unidad de programas sociales y otras unidades de la institución, como por ejemplo la unidad de fomento al turismo. Aunque la mayor focalización del programa hacia la empresa turística (en consistencia con la reorientación que debería tener el programa en concordancia con su propósito de fomento productivo) podría significar que la unidad se reorganizara en función del fomento al turismo. Llama la atención, sin embargo, que la unidad

ejecutora del programa lleve un nombre (Unidad de Programas Sociales) que no dice relación con su propósito. La distribución del personal por componente opera adecuadamente, así como los mecanismos de coordinación al interior de la institución para la ejecución del programa.

Los procesos de licitación y adjudicación que realiza el programa para la producción de ambos componentes, se consideran adecuados y que resguardan la utilización de los recursos públicos a través de la fiscalización realizada. Respecto de las condiciones que las empresas deben cumplir para presentarse a la licitación y los criterios con que se las elige, éstas se consideran adecuadas.

Sólo una empresa se ha adjudicado cada componente durante el período de evaluación. La institución plantea que ello se debe a que no hay suficientes oferentes con la capacidad y calidad necesarias para ejecutar el programa, lo que redundaría en que no se presentan a las licitaciones publicadas para cada temporada. En este escenario, el Panel considera que existe el riesgo de que el programa tenga una insuficiente capacidad de negociación con el único proveedor de servicio integral (operador turístico) existente. Esta consideración se combina con otras que se presentan más adelante sobre la evolución de los costos y de los copagos, dando origen a una recomendación acerca de un estudio de costos que ayude a despejar un eventual comportamiento monopólico por parte de operador turístico.

En relación con la elección de los destinos turísticos en los que opera, el programa establece un listado de criterios de selección⁸⁵ (con sus respectivas ponderaciones), los que se consideran pocos claros en términos de las ponderaciones asignadas, así como en términos de algunos conceptos utilizados, y del cálculo del puntaje total. Particularmente destaca que la ponderación de la variable estacionalidad, que siendo el principal factor que justifica el programa y que se incorpora en el objetivo y fin de este, tiene sólo una ponderación de un 25%.

En cuanto al período de ejecución del programa, éste se considera apropiado a su propósito de incrementar la actividad de la empresa turística afectada por la estacionalidad. En relación con las temporadas de ejecución del programa definidas como de media y baja estacionalidad, este Panel considera necesaria una revisión de las mismas. El análisis realizado por este Panel de la tasa de ocupabilidad de camas por mes y para los años 2007-2009, Gráfico N° 1, (capítulo 2, 1.2, Justificación de la intervención del Estado) indica que la temporada baja está cambiando y se sitúa en los meses de marzo, abril, mayo y junio, en vez de junio, julio y agosto. Por su parte la estacionalidad media se ubica a partir de los meses de julio a diciembre, en vez de septiembre-diciembre.

El sistema de monitoreo que desarrolla el programa realiza adecuadamente la función de fiscalización de los términos de los contratos firmados con la(s) empresa(s) adjudicataria para cada temporada. Asimismo, se considera adecuados y suficientes los controles que el programa realiza para salvaguardar el uso de los recursos públicos que entrega a los Operadores turísticos. Desde el punto de vista operativo, el programa presenta una clara fortaleza en este aspecto.

Sin embargo, se considera que los datos recopilados, no permiten contar con indicadores que permitan medir su desempeño, puesto que los indicadores solo presentan información relativa a los establecimientos de alojamiento turísticos y agencias de viaje, y no incorpora datos de otras empresas turísticas como los restaurantes, guías turísticos, entre otros, que también son parte del enunciado del propósito. Por otra parte, la información disponible no permite establecer algún juicio sobre el quiebre de la estacionalidad en los lugares de destino, por lo cual tampoco es posible establecer si el programa se aproxima o no a su impacto deseado. La evaluación de impacto realizada en 2005, no está actualizada, se realizó solo para uno de los componentes del programa, y tampoco permite establecer juicios respecto del período de evaluación. En cuanto a los datos

⁸⁵ Para su discusión véase Anexo 3 de Gestión. Fuente: archivo enviado por SERNATUR "Metodología evaluación de nuevos destinos SERNATUR- final 1.doc".

producto de la fiscalización en terreno, éstos no permiten medir los resultados del programa a nivel de propósito, dado que sólo se recopilan indicadores de cobertura y satisfacción de usuarios, que constituyen indicadores de productos.

El panel utiliza un indicador proxy para el propósito⁸⁶: Este indicador sólo mide a un sub segmento de la población objetivo: los establecimientos de alojamiento turístico. A nivel de componentes, se cuenta con algunos indicadores que miden las características de los servicios prestados y la cobertura en las dimensiones de eficacia y calidad. Sin embargo, las inconsistencias en las bases de datos institucionales ponen en duda la posibilidad de medir en forma consistente y confiable los indicadores que se mantuvieron en la matriz de marco lógico. A continuación se presentan algunos problemas encontrados respecto de esta información:

- Respecto a la cobertura efectiva del programa, la información sólo se entrega para beneficiarios intermedios.
- Respecto a los indicadores de calidad, es necesario revisar el instrumento, ya que presenta falencias, particularmente respecto de la representatividad de la información recopilada en el caso de la población de estudiantes, y hasta el 2009 de la población de adultos mayores. Uno de los problemas recurrentes es conseguir que personas que componen la población tomen parte en la encuesta. Ésta es sólo representativa del grupo encuestado, e incluso para algunos de los subgrupos, los errores de medición son muy altos, lo que no permite generalizar sus conclusiones. Hay varias posibles motivaciones para participar en una encuesta, dependiendo principalmente del tipo de relación que la persona pueda tener con la organización que realiza la encuestas, esto último introduce un sesgo de selección a los resultados de la misma.
- La encuesta de satisfacción también presenta problemas de diseño de las preguntas: cuando se pregunta si le gusta un producto altamente subsidiado la pregunta incluye una respuesta inducida, lo que hace que el instrumento pierda confiabilidad puesto que la respuesta obviamente será positiva. Lo que se sugiere en este caso es preguntar por las características del producto, y excluir cualquier pregunta que induce a una determinada respuesta. Además el gusto es tan subjetivo y es afectado por variables (humor, sexo, edad, comprensión de la pregunta, etc.) que introduce un sesgo en la respuesta. Por ejemplo es posible preguntar indirectamente lo mismo: ¿Tiene previsto volver a adquirir un paquete turístico? (Seguro que sí; Probablemente sí; Puede que sí/Puede que no; Probablemente no; Seguro que no) y las razones de la respuesta. También, ¿Grado de satisfacción con nuestros paquetes? (5 - Muy satisfecho; 4 – Satisfecho; 3 – Neutro; 2 – Insatisfecho; 1 - Muy insatisfecho)

Asimismo, el programa no cuenta con un set de variables que cuantifiquen el problema para el cual fue creado, es decir, la existencia de estacionalidad y que además tiene diferentes efectos en diferentes localidades (las que supuestamente prioriza el programa).

No existe una lógica y, por ende, una estrategia de gestión orientada a resultados en el programa, es decir, centrada 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. En esta línea se sugiere medir Propósito (incremento actividad turística) y Fin (la estacionalidad de la demanda en los diferentes destinos priorizados por el programa), utilizando los indicadores que Naciones Unidas, y la Organización Mundial de Turismo han consensuado y validado.

⁸⁶ Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes.

En general, el programa adolece de una inadecuada sistematización de su información, que dificulta realizar evaluaciones apropiadas y en forma eficiente de éste. La información entregada por el programa está distribuida en decenas de documentos, cuya información en general dista bastante de ser auto-explicativa, y en ocasiones diferentes archivos de información no presentan consistencia en sus contenidos de información (incluso se tiene que un mismo cuadro informativo puede entregar información incoherente entre valores totales y suma de las partes). Esta situación se ha ido descubriendo con el paso de la evaluación, con lo cual no era evidente de detectar al inicio del proyecto.

Por otra parte el dilema entre el propósito de fomento productivo y el de carácter social se revela también en la recopilación de información propia del programa, la cual está fuertemente orientada a los pasajeros del programa y no a las empresas que se ven afectadas por problemas de estacionalidad; si bien puede ser una práctica común en el sector turismo el producir y ocupar información de demanda por la dificultad de hacerlo con la oferta, eso no releva al programa, en su condición de programa de gobierno que es además sujeto de evaluaciones sobre su accionar, de la necesidad de estimar la magnitud y connotaciones del problema que busca resolver, y de evaluar sus resultados sobre su población objetivo.

PRODUCCIÓN, EFICACIA Y CALIDAD

Respecto si el programa contribuye o no al Fin, el cual se expresa en términos generales (sin focalización geográfica ni de otro tipo) como “...*potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional*”, se tiene que los datos disponibles a nivel nacional no reflejan una incidencia – contribución al logro del Fin - significativa del programa en variables de estacionalidad. Por ejemplo, al observar las tasas de ocupación a nivel nacional, no se perciben cambios significativos. A nivel de los EAT participantes, es posible que haya un impacto del programa (lo cual resulta evidente, como por ejemplo en la localidad de Cabrero en donde el programa genera una tasa de ocupación de NC del 10-30% - dependiendo del año - puesto que se trabaja con un solo EAT), sin embargo esto no basta para justificar el cumplimiento del Fin. No se tiene información comparable de tasas de ocupación a nivel comunal como para estimar la incidencia del programa en la tasa de ocupación de la comuna⁸⁷. Por otro lado, no se cuenta con información sobre un eventual efecto demostrativo del programa que, a través de la acción de operadores turísticos independientes al programa pero motivados por el mismo, pudiera contribuir al Fin.

En términos de eficacia, y en base al indicador de propósito en la MML, definido como (*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 participantes en Vacaciones Tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, en el año t*), se observan valores relativamente aceptables (en torno al 20-23%). Esto, sin embargo es producto de la construcción misma del indicador⁸⁸. Al considerar este mismo indicador en base a la población potencial o incluso objetivo (cuadro 10), los valores se reducen considerablemente y el indicador de eficacia cae a valores entre 1 y 2% (dependiendo cómo se estime población objetivo, en base a regiones v/s a comunas) para cada año.

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

⁸⁷ Siguiendo sugerencia de SERNATUR, se calcula la tasa de ocupación de camas a nivel comunal a partir de las variables *número anual de pernотaciones* y *capacidad anual de camas*, disponibles en la serie de documentos *Estadísticas de alojamiento Turístico Según Comunas (SERNATUR)*. El cálculo se realiza según la expresión $tasa\ ocupación = (pernотaciones/capacidad\ día-cama) * 100$. Sin embargo, los resultados (tanto para tasas regionales como comunales) indican tasas de ocupación no consistentes con otras fuentes, incluso tasas a nivel comunal por sobre el 100% (Caldera, Coquimbo, Villarrica). En consecuencia, no se presentan en el análisis.

⁸⁸ Esto, porque al considerar como denominador a los EAT participantes, se puede aumentar el indicador simplemente con la elección de pocos EAT.

comparar con lo programado. Sin embargo, el Panel considera que tasas de ocupación generadas por el programa en torno a 1 a 2% sobre la población objetivo no resultan indicadoras de que el programa sea significativamente eficaz.

Ante esta situación, surgen algunas preguntas: ya que el efecto sobre la estacionalidad es casi imperceptible a nivel de la población objetivo y menos a nivel de la población potencial, por el escaso número de EAT participantes en el programa, ¿qué tamaño tendría que tener el programa para lograr un impacto significativo? ¿habría demanda (PAX) suficiente a ese tamaño? ¿O sólo es posible ir acumulando lentamente un efecto hasta que llegue a ser de alguna importancia significativa? La información existente no permite resolver estas cuestiones, y no se observan intentos del programa por paliar esta falencia.

El programa sólo presenta metas en términos de los beneficiarios intermedios (pasajeros viajados, de ambos componentes), lo cual es un argumento adicional para considerar que la focalización del diseño e implementación de este programa está orientado a los beneficiarios intermedios más que a los directos. Por ejemplo, para el componente VTE, las metas se expresan como “n° de pasajeros que viajan en una determinada temporada” en los años 2008-2009, para luego cambiar a “un determinado porcentaje (1,7%) de la población objetivo que viaja cada año”. Basada en las dos últimas temporadas, la meta de pasajeros viajados del componente de tercera edad se cumple (e incluso se supera). Para las temporadas 2008-2009, sin embargo, la información de metas entregada por SERNATUR es en extremo confusa, lo que no permite concluir.

Adicionalmente, el programa contiene una flexibilidad que facilita el cumplimiento de metas, pero al mismo tiempo reduce la credibilidad del cumplimiento de estas: la definición de temporada es flexible (algunos años la temporada dura 9 meses, otros 12, y así sucesivamente), lo que induce a pensar que basta con alargar la temporada cuando se está por debajo de la meta para cumplirla.

Respecto a los indicadores de cobertura para los beneficiarios directos, éstos alcanzan como máximo un 2% cuando se compara a estos beneficiarios con la población potencial y entre 2,1% y 2,5% cuando se considera a la población objetivo en base a región o entre 4-5% cuando se considera la población objetivo en base a comunas. Estos números, que resultan bajos, no se pueden comparar con alguna meta definida en este ámbito porque no existen.

En cuanto a la focalización del programa, y referido a los beneficiarios directos, ésta tampoco se observa. Como el programa no elabora ni dispone de información que cuantifique el problema de estacionalidad (ni la población más afectada por esta), asume que todas las empresas del rubro turístico están afectas al problema (sin hacer mención a la magnitud de este impacto). En donde sí se observa una focalización, creciente, hacia la población vulnerable, es a nivel de beneficiarios intermedios. Por ejemplo, los cupos sociales del componente VTE, han aumentado su participación dentro del total de cupos (desde un 28% en el 2008 a un 31% en el 2011).

ECONOMÍA Y EFICIENCIA

El programa es importante dentro de la institución responsable ya que representa entre un 33% (2009) y un 40% (2011, 2012) de su presupuesto anual; esto hace particularmente sensible su evaluación. Adicionalmente muestra un crecimiento en su presupuesto (26% en 2009 y 16% en 2010, manteniéndose constante en 2011). Con su presupuesto financia principalmente el subsidio otorgado, el que representa entre un 92% y un 95% del presupuesto; este ítem sube permanentemente durante el período, y sus variaciones corresponden bastante cercanamente con las variaciones en el número de pasajeros (beneficiarios intermedios) atendidos.

Muestra una adecuada capacidad para gastar su presupuesto (99% en el cuatrienio, y se prevé un 100% al cierre de la temporada 2011). Para ello ha tenido una flexibilidad que le ha permitido realizar algunas temporadas que cubren más de doce meses calendario.

Como según su diseño lo que produce es un subsidio, no considera aportes de terceros para concurrir a financiar su producción, ni tampoco recuperación de gastos incurridos. Sin embargo, los beneficiarios intermedios realizan un copago al operador turístico (y no al programa) que es, en promedio, similar al monto del subsidio (48% del total subsidio + copago, en el cuatrienio, con un mínimo de 46% en 2010). El primer componente, VTE, tiene un copago promedio de 55%, en tanto el componente GE alcanza sólo un 25% por tratarse de estudiantes de colegios con alto índice de vulnerabilidad IVE. Los porcentajes de copagos son bastante estables en el período. Este nivel de copagos es un indicador del interés de estos beneficiarios por participar en el programa.

Una idea parcial de la sostenibilidad de los beneficios del programa puede ser obtenida midiendo el porcentaje de PAX que viajan a más de un destino dentro de una misma temporada, lo que es posible de interpretar como representando la generación de un hábito de viajar turísticamente en temporadas media y baja. Se encontró que el máximo estuvo en 2009, con un 6,37% de los beneficiarios intermedios realizando más de un viaje (algunos, hasta cinco), en tanto el mínimo corresponde a 2011 (año en que se restringió fuertemente la repetición de viajes) con un 0,5%; en el cuatrienio se alcanzó un 3,48. Estas cifras parecen alta considerando la existencia de restricciones impuestas por el programa y el hecho de tratarse sólo de más de un viaje en la misma temporada, por lo que en una primera aproximación el Panel considera que el programa genera efectivamente el mencionado hábito.

No se cuenta con información adecuada para un análisis de costo-efectividad, más allá de evaluar el costo de producción de los componentes (se debe tener presente que una medida adecuada de costo-efectividad debería relacionar el costo incurrido con el quiebre generado en la estacionalidad, para lo cual no se cuenta con una herramienta de medición). Para avanzar hacia una medición de costo-efectividad se requiere utilizar una herramienta aproximada (variable *proxy*) de medición del quiebre de la estacionalidad. Una primera variable utilizable son los ingresos por ventas de servicios turísticos sin y con el programa (por ejemplo, estableciendo para ello grupos de control en destinos en que éste no opera); otro indicador *proxy* de este quiebre, aunque menos adecuado porque no tiene en cuenta la calidad ni la variedad de los servicios, ni considera el uso de noche-cama del programa en relación con la ocupación (también en noche-cama) obtenible en ausencia del mismo, es el porcentaje de la capacidad de noche cama utilizado merced a la acción del programa. Al dividir la medida de quiebre de la estacionalidad por el gasto del programa (monto del subsidio más gasto de administración), se tendría una estimación de la cantidad (absoluta, no relativa a la magnitud del problema) de quiebre originada por peso gastado. Por simplicidad, en esta evaluación se tomó el inverso de esta medida: gasto por noche-cama utilizada.

El programa incrementa su nivel de actividad, pero menos que su gasto; como resultado, el gasto por noche-cama del componente VTE se incrementa en el cuatrienio en un 7% desde su valor de m\$33,54 (2008), y el del componente GE en un 12% desde m\$ 23,45 (2008).

Sería esperable que en la medida que la acción del programa genere un incremento significativo en el mercado para el turismo fuera de temporada, este mercado debería irse consolidando, así como las tarifas deberían responder a menores costos unitarios (originados en las economías dadas por el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, principalmente de las EAT), todo lo cual debería permitir reducir e incluso en algún momento posiblemente eliminar la necesidad del subsidio estatal. Sin embargo, como se muestra en el párrafo anterior, el gasto por noche-cama de ambos componentes muestra aumentos en los costos unitarios; lo mismo sucede con el gasto por beneficiario directo (que sube un 14% desde los m\$ 68.616 de 2008) y con el gasto por beneficiario intermedio (que sube un 9% desde m\$ 218,79 en 2008 en VTE y un 12% desde 117,25 en GE). Otra evidencia en el mismo sentido está dada por la comparación entre los copagos + subsidio por paquetes (pares origen – destino) ofrecidos en las cuatro temporadas y en los que viajaron más de 300 PAX; de los 11 paquetes analizados, sólo uno bajó (-2,46%) en el cuatrienio, en tanto todos los demás subieron entre +,14% y +,32%, siendo +5,32% la moda (se repite 4 veces)

Los incrementos indicados podrían responder, como principales motivos posibles, a variaciones en el costo de transporte (sobre el cual no se cuenta con información, pues es contratado por el operador turístico), a cambios en la composición de los viajes en cuanto a pares origen-destino (distintos pares tienen distinto costo; sin embargo, por esta vía se podrían explicar las variaciones a nivel del programa en su totalidad, y no los incrementos en los costos para pares origen – destino mencionados en el párrafo anterior) o a que existan efectivamente economías pero estas no sean traspasadas a los pasajeros; una situación como esta última podría relacionarse con el hecho de que sólo un mismo operador se ha adjudicado la licitación de VTE y otro, la de GE. Estas alternativas no han podido ser despejadas por el Panel pues constituye un estudio independiente en sí mismo, lo que lleva a la recomendación, presentada más adelante, de realizar un estudio de costos que permita despejar la cuestión.

El panel no ha identificado actividades prescindibles o externalizables, ya que considera necesarias las diversas actividades, no sólo relacionadas con el diseño de la ejecución en cada temporada y el llamado y adjudicación de la licitación, sino especialmente las que tienen que ver con el control de su ejecución, tanto en cantidad como en calidad. El programa ya ha externalizado las actividades que son aconsejables de externalizar.

En cuanto al gasto en administración, éste presenta un nivel bastante bajo, entre 5% (2008) y 7% (2011) con un máximo en 2009 (8%). El bajo valor presentado para 2008 se debe a la situación contractual (a honorarios) del personal del programa hasta ese año.

SOSTENIBILIDAD

Si bien la justificación del problema aportada por el mismo 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, el panel ha encontrado indicaciones de que el problema de estacionalidad efectivamente existe incluso en el presente. Al analizar la estacionalidad de la demanda de turismo interno⁸⁹, como se presentó en el Cuadro 13, se observa que alrededor de un tercio de la pernoctación de turistas chilenos (se produce durante los dos primeros meses del año (33% en 2003; este porcentaje baja pero levemente, al 31% en 2009) mientras en temporada media la pernoctación 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 haya resuelto el problema de estacionalidad.

En este marco, podría justificarse una intervención del Estado como generador de instrumentos de política que permitan otorgar continuidad y sostenibilidad al desarrollo económico de la actividad turística y así reducir sus costos y aliviar los problemas económicos y sociales ocasionados por la ocupación sólo parcial de la capacidad productiva y el eventual desempleo estacional de la mano de obra.

Al comparar la estacionalidad entre los años 2003 y 2007 a 2010, no se aprecia un significativo quiebre de la estacionalidad, aunque si se percibe una leve disminución de esta; este efecto es de esperar cuando el programa tiene como beneficiarios a empresas del sector que corresponden a alrededor del 2,5% de la población potencial de EAT (con menos del 1% del total de noches cama disponibles en la población objetivo). Para provocar un efecto notorio en el sector, se requeriría de un presupuesto varias veces mayor al actual, y eso siempre que se consigan suficientes demandantes de servicios turísticos (que tengan disponibilidad para viajar en temporadas media y baja).

⁸⁹ Las actividades realizadas por un visitante residente en el país.

El programa, con su tamaño actual, tiene un efecto reducido sobre la estacionalidad. En efecto, genera una ocupación de entre 1,3% y 1,7% de la disponibilidad de noches-cama de la población objetivo medida como los EAT de las comunas en que el programa actúa; en comparación, las tasas de ocupación en las mismas temporadas de las regiones en que se insertan estas comunas, fluctúan entre un 8,8% (O'Higgins) y un 22,9% (Magallanes). En el programa participan entre el 21% y el 27% de la población potencial de EAT, y entre 35% y 44% de la población objetivo.

Por otro lado, es presumible que el programa tenga y haya tenido un efecto demostrativo, abriendo un segmento del mercado turístico que había sido mal explotado y donde hay espacio para la iniciativa privada e institucional (municipalidades, cajas de compensación, etc.) que puede incrementar el efecto anticíclico del programa. Sin embargo, no hay información sistemática sobre este tipo de impacto del programa, aunque aparentemente la pequeña disminución que se puede observar en la estacionalidad se deba más a este efecto demostrativo (y a cambios exógenos en diversos precios involucrados, como el del transporte aéreo), más que al efecto directo del programa. En una primera medición (que subestimaría el efecto) se ha encontrado indicios de cambio de hábitos turísticos por parte de los beneficiarios intermedios, de los cuales entre el 0,5% (en un año en que este comportamiento estuvo restringido) y el 6,37% realizan más de un viaje dentro de la misma temporada.

De lo anterior se concluye que, si bien el programa tiene poco impacto sobre la estacionalidad, lo reducido de su tamaño no le permitiría tener un impacto de importancia en ésta.

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 mediciones al respecto, y por otro lado estos efectos no forman parte de su Fin ni de su Propósito. Si embargo, el Panel reconoce que existe al menos un artículo científico⁹⁰ que encuentra mejoramientos de importancia en la salud de los beneficiarios intermedios, y que probablemente existan otros impactos (sociales, culturales, etc.) en los beneficiarios intermedios que pueden ser socialmente deseables.

Por último, cabe resaltar que el modelo de evaluación definido por DIPRES para las evaluaciones de programas gubernamentales, incluido este, estipula que un programa puede tener solamente un propósito, de manera que obliga al programa a optar entre el propósito relacionado con el fomento productivo, y el propósito relacionado con el turismo de carácter social.

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 porque:

- a. el problema que le da origen continúa existiendo, 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 estacionalidad;
- 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 asignados, 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 baja, y

⁹⁰ Como se mencionó en una nota anterior, Marín et al. (2004) dan cuenta de importantes mejorías en diversos aspectos de salud entre los participantes de VTE en el primer trimestre de 2002.

- e. existen además beneficios sociales que, si bien han sido sólo parcialmente identificados y medidos, 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 confiables que permitan no sólo alcanzar un diagnóstico adecuado del problema sino dar cuenta del impacto efectivo del programa sobre este problema, 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 última de las recomendaciones).

III. 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.
 - 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, sin⁹¹ 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 introducir 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

⁹¹ 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).

demás 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 intermedios⁹², 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.

⁹²Una 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro Micro Datos, de la Universidad de Chile. 2005: Evaluación de Impacto del programa Vacaciones Tercera Edad.
- CEPAL-SERNATUR. 2011: Indicadores Económicos para el Análisis del Turismo: Chile: 2000 – 2010 Proyecto OMT – CEPAL *SERNATUR*, Subdirección de Estudios Santiago, (agosto 2011).
- Chacón, Mónica. 2002: Turismo en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas, EUROSTAT. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. Organización Mundial de Turismo, OMT. Naciones Unidas, división de estadísticas. 2001: Cuentas Satélites sobre Turismo: Recomendaciones sobre el Marco Conceptual. Naciones Unidas: Luxemburgo, Paris, Nueva York, Madrid.
- DIPRES. 2003: Evaluación de Resultados. Programa Vacaciones de la Tercera edad. Santiago, Chile.
- Discursos Presidenciales: Discurso del 21 de mayo (2002) Presidente Ricardo Lagos; Discurso del 21 de mayo (2007) Presidenta Michelle Bachelet; Discurso al Consejo Público-Privado, en la ciudad Frutillar (2007) Presidenta Michelle Bachelet.
- Documento Política Nacional de Turismo 2006-2010 línea de acción N° 1, séptimo eje. SERNATUR. Plan de Acción de Turismo 2006-2010
- Frechtling, D. Forecasting. 2001: Tourism Demand Methods and Strategies. Great Britain: Planta Tree.
- INE-SERNATUR. 2010: Turismo Informe Anual 2007, 2008,2009,2010. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Servicio Nacional de Turismo.
- INE. 2000-2010: Encuesta Mensual a Establecimientos de alojamiento Turístico. Santiago, Chile.
- INE. Turismo: Informe anual (2008, 2009, 2010)*
- IINOVA MANAGEMENT 2010: Evaluación de la rentabilidad e impacto económico generado por el programa turismo senior Europa. Documento de trabajo.
- Ley de Turismo 20.423: Inciso tercero del título II, denominado Política Nacional de Turismo, Planificación y Coordinación del Sector.
- Lohmann, M. 2004: New Demand Factors in Tourism October 15, University of Applied Science in Lüneburg German.
- Marín, Carrasco, Cabezas, Gac, Hoyl, Duery, Petersen y Dussailant 2004: “Impacto biométrico de los viajes en adultos mayores chilenos”, Rev. Med. Chile 2004; 132: 573-578.
- Morley, M. 2009: “Dynamics in the specification of tourism demand models” (Pp.23-39) Tourism Economics Vol 15, N°1.
- Mochon Morcillo, Francisco (2004): *Economía y Turismo*, Madrid: McGraw Hill.

Molina, Sergio (2000): *Posturismo*, México: Editorial Tesis Económicas Profesionales.

Muñiz A., Daniel 1999: La política de turismo social en España, U. de Málaga, Depto. de Economía Aplicada.

Organización Mundial del Turismo (1998): *Introducción al turismo*, Madrid: Editorial OMT.

Paz, S. 2007: "El turismo en la mira pública. Reflexiones acerca del papel actual del Estado y su política económica en el sector turístico argentino", IV Congreso Nacional de Administración Pública, Argentina.

SERNATUR. 2000: Cuenta Satélite del turismo de Chile. (Año base 1996). Santiago, Chile.

SERNATUR. 1999: Turismo y Empleo en Chile. Medición, características y proyecciones 1999. Santiago, Chile.

SERNATUR. 2000: Una década en el Turismo Chileno. Compendio Estadístico 1990-1999. Santiago, Chile.

SERNATUR.2011: Ficha de Antecedentes de los Programas vacaciones de la Tercera edad y Giras de Estudio. Unidad de Programas Sociales. Santiago, Chile.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Fecha Reunión	Lugar	Participantes	Tema
24/01/12	SERNATUR	Ernesto González, DIPRES Antonio Ansoleaga, DIPRES Francisca Retamal, SERNATUR Javiera Montes, SERNATUR Cristián González, SERNATUR Manuel Fernández, SERNATUR Rosario Figueroa, SERNATUR Mario Gaymer, Panel Evaluación Ximena Clark, Panel Evaluación Rosario Bello, Panel Evaluación	Presentación Panel de Evaluación Presentación de Profesionales asociados al programa Presentación del programa Solicitud antecedentes
25/01/12	SERNATUR	Ernesto González, DIPRES Francisca Retamal, SERNATUR Cristián González, SERNATUR Mario Gaymer, Panel Evaluación Rosario Bello, Panel Evaluación	Reunión de análisis del programa. Recepción de otros antecedentes.
24/04/12	SERNATUR	Ernesto González, DIPRES Francisca Retamal, SERNATUR Gustavo Alessandri, SERNATUR Cristián González, SERNATUR Felipe Benavente, SERNATUR Francisco Sanhueza, SERNATUR Mario Gaymer, Panel Evaluación Ximena Clark, Panel Evaluación Rosario Bello, Panel Evaluación	Reunión sobre Primer informe del Panel. Solicitud antecedentes
27/5/12	SERNATUR	Daniel Pardo, Director SERNATUR Gustavo Alessandri, Asesor SERNATUR María Teresa Hamuy, DIPRES Ernesto González, DIPRES Mario Gaymer, Panel Evaluación	Discusión sobre algunos resultados del Informe Final Preliminar

ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PROGRAMA Y NECESIDAD DE REALIZAR ESTUDIO COMPLEMENTARIO.

Bases de datos con información relevante para la evaluación

Nombre	1) Informe Anual de Turismo (INE)
Descripción	<i>Entrega una síntesis de las estadísticas relacionadas con la actividad turística. Incluye un capítulo sobre estadísticas de establecimientos de alojamiento turístico.</i>
Período de vigencia	<i>Existen versiones disponibles para el período 2007-2010</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Encuesta a nivel nacional realizada en base al directorio del INE de establecimientos que prestan servicios turísticos. Censal (supuestamente).</i>
Frecuencia de medición	<i>Anual</i>
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Número de establecimientos según clase y región</i> • <i>Capacidad de habitaciones, según clase y región</i> • <i>Capacidad de camas, según clase y región</i> • <i>Tasa de ocupabilidad de habitaciones, según clase y región</i> • <i>Tasa de ocupabilidad de camas, según clase y región</i> • <i>Ingreso por pernoctación y por habitación disponible, entrada y salida de extranjeros al país y otras informaciones turísticas</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p><i>Relevante para caracterizar la población potencial y objetivo y coberturas de los beneficiarios primarios del programa, los establecimientos turísticos.</i></p> <p><i>Está pendiente la definición respecto si efectivamente es censal (SERNATUR tiene reparos al respecto), para lo cual se hará necesario un mayor análisis de los datos de la encuesta.</i></p> <p><i>Adicionalmente, esta información se podría complementar con la “Encuesta Estructural de Servicios de Alojamiento y Alimentación”, para brindar una caracterización más general con énfasis en temas comerciales. Sin embargo, dado que esta última no tiene desagregación regional ni información de oferta/ocupación de camas, esta opción queda como pendiente de evaluar en las próximas semanas.</i></p>
Nombre	2) Base de Datos del Componente Gira de Estudios
Descripción	<i>Base de datos que contiene datos relevantes de los beneficiarios secundarios (pasajeros), administrada por la Unidad de Programas Sociales de SERNATUR.</i>
Período de vigencia	<i>Anual. Por temporada de ejecución del componente.</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Censal. Contiene información de todos los beneficiarios secundarios.</i>
Frecuencia de medición	<i>Anual</i>
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pasajeros por origen-destino</i> • <i>Pasajeros según establecimiento educacional y curso</i> • <i>Datos personales de pasajeros (RUT, nombre, teléfono, dirección)</i> • <i>Género</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y	<i>La ficha de antecedentes del programa (FAP) menciona la existencia de esta plataforma. Por el momento no se ha tenido acceso a la información para evaluar su calidad. Se considera relevante para la evaluación para la</i>

posibilidades de uso en la evaluación	<p><i>caracterización de beneficiarios y coberturas.</i></p> <p><i>Es necesario averiguar si contiene información más detallada de los beneficiarios primarios (categoría de los establecimientos turísticos, número de camas, etc) y secundarios (en este caso, información de los establecimientos educacionales seleccionados).</i></p> <p><i>Para el cálculo de los indicadores se necesita información específica de cada establecimiento de alojamiento turístico que participó del programa.</i></p>
Nombre	3) Estudio de evaluación del componente Gira de Estudios
Descripción	<i>Informes del proceso de evaluación del componente Gira de Estudios, realizados por consultor externo.</i>
Período de vigencia	<i>Anual. Por temporada de ejecución del componente.</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Información no disponible en FAP.</i>
Frecuencia de medición	<i>Anual, disponible para el periodo 2008-2010.</i>
Campos / Variables	<p><i>De acuerdo a ficha del proyecto, estos informes incluyen entre otra, información respecto a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Perfil de beneficiarios primarios</i> <i>• Perfil de beneficiarios secundarios (socioeconómico y demográfico).</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p><i>La ficha de antecedentes del programa (FAP) menciona la existencia de estos informes. Se considera relevante para la evaluación para la caracterización de beneficiarios y coberturas.</i></p> <p><i>La FAP presenta un resumen de los resultados para algunas variables. Por el momento no se ha tenido acceso a la información en detalle para evaluar su calidad. Informe para año 2011 se encuentra en ejecución.</i></p> <p><i>Es necesario averiguar si contiene información más detallada de los beneficiarios primarios (categoría, número de camas, etc) y secundarios (en este caso, información de los establecimientos educacionales seleccionados).</i></p> <p><i>Para el cálculo de los indicadores se necesita información específica de cada establecimiento de alojamiento turístico que participó del programa.</i></p>
Nombre	4) Base de datos encuesta IVE-SINAE (JUNAEB)
Descripción	<i>Archivo descargado del sitio web de Junaeb que entrega un resumen de información relacionada con el Índice de Vulnerabilidad Escolar de establecimientos educacionales.</i>
Período de vigencia	<i>Anual.</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Debiera ser Censal, pero no incluye todos los establecimientos de dependencia municipales o particular subvencionado a nivel nacional. (Definición por aclarar)</i>
Frecuencia de medición	<i>Anual.</i>
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> <i>• Nombre colegio</i> <i>• Región</i> <i>• Comuna</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia (municipal o particular subvencionado) • Área (urbano o rural) • Nº alumnos según clasificación de prioridad • Matrícula de enseñanza media • IVE-SINAE educación media
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>Permite hacer un ranking de los establecimientos más vulnerables por región y conocer el número de alumnos total.</p> <p>Se necesita acceso a la base de datos para obtener más información respecto a características de cada establecimiento y número de alumnos por nivel del ciclo de enseñanza media.</p>
Nombre	5) Base de Datos Componente Vacaciones Tercera Edad
Descripción	Base de datos que contiene datos relevantes de los beneficiarios secundarios (población en tercera edad), administrada por la Unidad de Programas Sociales de SERNATUR.
Período de vigencia	Anual. Por temporada de ejecución del componente.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Muestral. Contiene información de todos los beneficiarios secundarios que participan del programa.
Frecuencia de medición	Anual
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> • Pasajeros por origen-destino • Datos personales de pasajeros (RUT, nombre, teléfono, dirección) • Género
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>La ficha de antecedentes del programa menciona la existencia de esta plataforma. Por el momento no se ha tenido acceso a la información en detalle para evaluar su calidad. Se considera relevante para la evaluación para la caracterización de beneficiarios y coberturas.</p> <p>Es necesario averiguar si contiene información más detallada de los beneficiarios primarios (categoría, número de camas, etc).</p> <p>Para el cálculo de los indicadores se necesita información específica de cada establecimiento de alojamiento turístico que participó del programa.</p>
Nombre	6) Estudio de evaluación del componente Vacaciones Tercera Edad
Descripción	Informes del proceso de evaluación del componente Vacaciones Tercera Edad, realizados por consultor externo.
Período de vigencia	Anual. Por temporada de ejecución del componente.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Muestras de beneficiarios primarios y secundarios.
Frecuencia de medición	Anual, disponible para el periodo 2008-2010.
Campos / Variables	<p>Estos informes incluyen entre otra, información respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perfil de beneficiarios primarios • Satisfacción con el programa • Productos desarrollados • Asociatividad inducida por el programa • Contratación de personal adicional • % de los ingresos originado por el programa

	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil de beneficiarios secundarios (socioeconómico y demográfico) • Satisfacción con el programa • Gasto relacionado al programa • Beneficios por la participación en el programa
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>Se considera estos informes relevantes para la evaluación, para la caracterización de beneficiarios y coberturas y medición de algunos beneficios, además de medición de satisfacción de beneficiarios.</p> <p><i>El informe para año 2011 se encuentra en ejecución.</i></p> <p><i>Para el cálculo de los indicadores se necesita información específica de cada establecimiento de alojamiento turístico y agencias de turismo que participaron del programa.</i></p>
Nombre	7) CENSO 2002 – INE
Descripción	<i>Información del último censo realizado en el país.</i>
Período de vigencia	2002-2012. <i>Proyecciones de población para años posteriores a 2002 están disponibles.</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Censal.</i>
Frecuencia de medición	<i>Cada 10 años.</i>
Campos / Variables	<i>Número de personas mayores a 60 años según género y región.</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p><i>Información relevante para la caracterización de beneficiarios secundarios y coberturas. Sin embargo, de acuerdo a los documentos disponibles en Internet, no se muestra suficiente información socioeconómica (jubilados, montepiados, etc). Debiera existir más información en INE.</i></p> <p><i>Opcionalmente, se podría complementar con información de las Encuestas de Protección Social (EPS), CASEN y/o datos del registro civil. Definición por evaluar.</i></p>
Nombre	8) Bases de licitación de componentes Gira de Estudios y Vacaciones Tercera Edad y ofertas técnicas adjudicadas
Descripción	<i>Información de diseño de los componentes del programa</i>
Período de vigencia	<i>No aplicable</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>No aplicable</i>
Frecuencia de medición	<i>No aplicable</i>
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo/ características de los servicios turísticos solicitados • Tipo/ características de operadores turísticos solicitados
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<i>No se dispone en este momento de esta información. Es relevante para la caracterización de la población potencial y objetivo y determinación de coberturas.</i>

¿Necesidad de realizar estudio complementario? Fundamental

No se ha detectado la posibilidad de realizar un estudio complementario dentro de las características que

éste puede tener, ya que si bien hay falencias de información, su solución requeriría de un estudio de mucho mayor envergadura que lo posible en el contexto de esta evaluación.

ANEXO 2: ANÁLISIS DEL DISEÑO

ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional				
PROPÓSITO: <i>“La empresa turística, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos⁹³ identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre)”.</i>	Eficacia: 1. Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	$((N^{\circ} \text{ de noches camas utilizadas por beneficiarios del programa año } t / \text{ Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes en Vacaciones tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, año } t) * 100)$	Informes del Programa (2008-2011), basados en las - Fichas de fiscalización establecimientos de alojamiento participantes en cada temporada del Programa; - Informes de Rendiciones; - Listados de pasajeros/as viajados/as.	Existe una oferta suficiente y de calidad de empresarios de servicios turísticos que cumplen con los requisitos del programa. Los costos de transportes, particularmente los aéreos, no suben más de lo estimado para la temporada. No hay desastres naturales (terremoto, precipitaciones mayores al promedio anual) que afectan el desarrollo normal del programa.
	Eficiencia: 2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.	$(\text{Monto en pesos ejecutado en gasto administrativo en el año } t \text{ año } t / \text{ Presupuesto total (monto en pesos) ejecutado por el programa en año } t) * 100.$	Informes de rendición de cuentas; - Informes de contabilidad SERNATUR y Ley de presupuesto y asignación presupuestaria.	La crisis financiera global no afecta la participación de las personas en el programa
	3, Economía: % del costo total del programa que es aportado por los beneficiarios sobre el gasto total del programa en el año	$(\text{Monto en pesos aportado por beneficiarios del programa, año } t / \text{ Gasto efectivo total en periodo de ejecución del año } t) * 100$	Informes Anuales de Ejecución Presupuestaria.	No hay epidemias de salud (influenza, etc.) que afectan el número de participantes en el programa

⁹³ El programa habla de “destinos turísticos” sin precisar a qué unidad de análisis geográfico se refiere (región, comuna, ciudad, zonas). Además la información entregada por el programa no es comparable por destino. En este contexto el Panel en su análisis asocia los destinos turísticos a regiones, para lo cual si existe información. Además utiliza la unidad “región” en coherencia con el siguiente objetivo estratégico institucional “Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.”

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
				No hay conflictos sociales que afectan la seguridad de los viajes programados y/o el desarrollo del programa en la temporada.
COMPONENTE 1: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad	4. Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	$((N^{\circ} \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t / N^{\circ} \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t-1) - 1) * 100)$	Informe Anual de Resultados del Programa - Proyecciones censales; - Listado de viajeros; - Informe de ejecución presupuestaria; - Planilla de cálculo consolidada contabilidad de SERNATUR; - Encuesta anual de satisfacción de usuarios - Listado de viajeros; - Encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino)	Existe interés de participar en el Programa Las epidemias de salud (influenza, etc.) no afectan el número de participantes del programa
	5. Calidad: Porcentaje de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$(N^{\circ} \text{ de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t / N^{\circ} \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t) * 100.$		Los conflictos sociales no afectan la seguridad de los viajes programados
	6. Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$(N^{\circ} \text{ de de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t / N^{\circ} \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t) * 100.$		Se mantiene una oferta complementaria de servicios turísticos en los lugares de destino de los paquetes turísticos.
	7. Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por vacaciones para la tercera edad	$(\text{Suma total de los beneficiarios (adultos mayores) de vacaciones de la tercera edad en año } t / \text{Suma total de adultos mayores de Chile año } t) * 100$		

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
	8. Eficacia % de participantes del programa que lo conoció por algún medio de información (radio, tv, afiche, etc.)	(Número de participantes del programa que supo de éste a través de algún medio de comunicación/Número total de participantes) * 100 (medios: tv; afiches; radio; web)		
COMPONENTE 2: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio	9. Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	((Nº de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t/ Nº de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t-1)-1)*100)	Informe Anual de Resultados del Programa - Proyecciones censales; - Listado de viajeros; - Informe de ejecución presupuestaria; - Planilla de cálculo consolidada contabilidad de SERNATUR;	Existe interés de participar en el Programa Las epidemias de salud (influenza, etc.) no afectan el número de participantes del programa Los conflictos sociales no afectan la seguridad de los viajes programados
	10. Calidad: Porcentaje de beneficiarios giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	(Nº de beneficiarios de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ Nº de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)* 100.	- Encuesta anual de satisfacción de usuarios - Listado de viajeros; - Encuesta de satisfacción (con pregunta sobre gasto efectuado en el destino)	Se mantiene una oferta complementaria de servicios turísticos en los lugares de destino de los paquetes turísticos.
	11. Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en	(Nº de de empresarios turísticos de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ Nº de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)*		

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
	el año	100.		
12. Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por giras de estudio	(Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables que participan en giras de estudio año t/ Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables año t) * 100			
ACTIVIDADES COMPONENTE 1				
11 Producción de Bases del programa y visado de los términos de referencia de las mismas.			Informe Anual de Resultados del Programa Listado de viajeros; - Informe de ejecución presupuestaria; - Planilla de cálculo consolidada contabilidad de SERNATUR; - Listado de viajeros; - Informe del Encargado/a Regional	El presupuesto se recibe en forma oportuna. La movilidad de los encargados regionales de SERNATUR no afecta la operación del programa
1.2 Publicación de las Bases de licitación pública para operadores turísticos.				
1.3 Recepción, análisis y selección de ofertas de operadores turísticos.				
1.4 Adjudicación y operación del programa.				
1.5Fiscalización permanente de los				

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
componentes del paquete turístico.				
1.6 Pago por servicio prestado, de acuerdo con lista de viajeros timbrada por hotel y refrendada e informe del encargado del programa.				
1.7 Producción de Informe de Resultados Anuales.				
ACTIVIDADES COMPONENTE 2				
2.1 Solicitud de base de datos a JUNAEB para la identificación de usuarios potenciales de las giras de estudio.			Informe Anual de Resultados del Programa	El presupuesto se recibe en forma oportuna.
2.2 Envío de cartas de invitación a todos los establecimientos educativos municipales y particulares subvencionados de las regiones de origen que se			Listado de viajeros; - Informe de ejecución presupuestaria; - Planilla de cálculo consolidada contabilidad de SERNATUR; - Listado de viajeros; - Informe del Encargado/a Regional	La movilidad de los encargados regionales de SERNATUR no afecta la operación del programa

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
encuen-tren en la base de datos de la encuesta IVE-SINAE				
2.3 Recepción de postulaciones los establecimientos educacionales interesados.				
2.4 Envío de clave para ingreso al sistema informático a establecimientos interesado en postular a la iniciativa.				
2.5 Selección de los centros educativos, según cupos disponibles, beneficiados. Realizado a partir del índice de vulnerabilidad escolar privilegiando a aquellos establecimientos educacionales más vulnerables, en orden decreciente.				
2.6 Notificación a través de un correo electrónico a liceos, colegios o centros				

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito de Control)	Fórmula de Cálculo		
educacionales seleccionados.				
2.7 Recepción de documentación solicitada, fecha y destino de viaje de parte de liceos, colegios o centros educativos seleccionados.				
2.8 Ejecución de la gira y supervisión de la misma.				
2.9 Recepción, Revisión y aprobación de las respectivas facturas y listados de pasajeros de los viajes ya ejecutados parte del Departamento de Administración y Finanzas.				

**ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
PERÍODO 2008-2011**

NOMBRE DEL PROGRAMA:							
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:							
MINISTERIO RESPONSABLE:							
SERVICIO RESPONSABLE:							
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:							
<i>Evolución de Indicadores</i>							
<i>Enunciado del objetivo</i>	<i>Indicadores</i>						
	<i>Enunciado</i>	<i>de</i>	<i>Fórmula de cálculo</i>	<i>Cuantificación</i>			
	(Dimensión/Ámbito Control)			<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Fin							
Propósito	Eficacia: 1. Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes		((Nº de noches camas utilizadas por beneficiarios del programa año t/ Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes en Vacaciones tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, año t)*100)	23%	18%	20%	19%
	Eficiencia: 2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.		(Monto en pesos ejecutado en gasto administrativo en el año t año t/ Presupuesto total (monto en pesos) ejecutado por el programa en año t) * 100.	5%	8%	7%	7%
	3, Economía: % del costo total del programa que es aportado por los beneficiarios sobre el gasto total del programa en el año		(Monto en pesos aportado por beneficiarios del programa, año t / Gasto efectivo total en periodo de ejecución del año t) * 100	49%	49%	46%	49%

Componente 1	<p>4.Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes</p>	<p>((N° de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t / N° de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t-1)-1)*100)</p>	-0,92%	10,7%	7,9%	3,0%
	<p>5.Calidad: Porcentaje de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año</p>	<p>(N° de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ N° de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)* 100.</p>	88%	95%	94%	94%
	<p>6.Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año</p>	<p>(N° de de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ N° de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)* 100.</p>	n/d	n/d	88%	93%
	<p>7. Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por vacaciones para la tercera edad</p>	<p>(Suma total de los beneficiarios (adultos mayores) de vacaciones de la tercera edad en año t/ Suma total de adultos mayores de Chile año t) * 100</p>	1,55%	1,65%	1,76%	1,68%

	8. Eficacia % de participantes del programa que lo conoció por algún medio de información (radio, tv, afiche, etc.)	(Número de participantes del programa que supo de éste a través de algún medio de comunicación/Número total de participantes) * 100 (medios: tv; afiches; radio; web)	n/d	22%	28%	28%
Componente 2	9.Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	((N° de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t/ N° de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año t-1)-1)*100)	70,4%	9,7%	58.8%	3,9%
	10.Calidad: Porcentaje de beneficiarios giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	(N° de beneficiarios de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ N° de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)* 100.	99%	99%	99%	n/d
	11.Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	(N° de de empresarios turísticos de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año t/ N° de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año t)* 100.	100%	94%	97%	94%

	12.Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por giras de estudio	(Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables que participan en giras de estudio año t/ Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables año t) * 100	4,52%	5,03%	8,01%	8,37%
--	--	---	-------	-------	-------	-------

ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO

1. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

La matriz que se utiliza para la evaluación del programa, corresponde a un producto consensuado entre el Panel de evaluación y el equipo de la Unidad de programas sociales de SERNATUR.

Se modificó la matriz original porque no daba cuenta a cabalidad de los objetivos del programa que se evalúa. Hasta el 2011, SERNATUR ejecutaba dos programas separados: Vacaciones para la tercera edad y Giras de estudio, que presentaban un propósito y fin común. Dada esta duplicidad se consideró necesario realizar un rediseño de ambos, y establecer un solo programa y, consecuentemente, una sola matriz de marco lógico, teniendo en cuenta que ambos son maneras diferentes de conseguir un mismo Fin y Propósito.

Junto a lo anterior, se sugirió alinear el programa a la misión⁹⁴ y objetivos estratégicos⁹⁵ del Servicio Nacional de Turismo, en el cual se encontraba inserto puesto que se presentaba una confusión en torno a lo que el programa planteaba como resultado esperado y en qué población objetivo esperaba lograr tal resultado, este tema se discute más adelante. En esta línea se precisó el objetivo de propósito y los componentes.

En cuanto a la alineación del programa a la misión y objetivos estratégicos de SERNATUR, el programa en la ficha de Antecedentes establecía su vinculación sólo al objetivo estratégico 4, sin embargo la evaluación realizada por el Panel concluyó que el programa se vincula directamente a tres objetivos estratégicos institucionales⁹⁶: a) Ejecutar acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos del país, a través de la participación y acción coordinada de los actores públicos y privados, para generar crecimiento en la industria turística; b) Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos; y c) Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización (SERNATUR 2011)⁹⁷.

Por otra parte, y en relación con los objetivos que se definían para ambos programas (Vacaciones tercera edad y Giras de estudio), el análisis realizado por el Panel, consideró que existía una confusión entre lo que se buscaba generar como resultado, y los servicios que se ofertaban a poblaciones específicas. Ello significaba que -en la práctica- el programa tenía dos propósitos diferentes⁹⁸ uno asociado a los objetivos estratégicos de la institución, y otro relacionado con las poblaciones a las cuales se ofertaban los

⁹⁴ La misión institucional de SERNATUR, plantea centralmente “promover y difundir el desarrollo de la actividad turística de Chile, mediante la implementación de planes y programas que incentiven la competitividad...”

⁹⁵ Los objetivos estratégicos institucionales son los siguientes: 1) Ejecutar acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos del país, a través de la participación y acción coordinada de los actores públicos y privados, para generar crecimiento en la industria turística; 2) Promover la competitividad del sector mediante la incorporación y certificación de estándares para asegurar la calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos; 3) Generar información de calidad, oportuna y accesible que facilite la definición de estrategias y la toma de decisiones del sector, para potenciar la oferta turística; 4) Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización; 5) Fomentar y velar por el desarrollo integral de los territorios para así, contribuir con la sostenibilidad y sustentabilidad de los destinos y productos turísticos; y 6) Implementar la estrategia de desarrollo de la gestión interna en el marco de la implementación de la Ley de Turismo.

⁹⁶ Ficha de definiciones estratégicas año 2012-2014. (formulario a1)

⁹⁷ Ficha de Antecedentes del programa, 2011.

⁹⁸ Vacaciones tercera edad: Fin: Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional, a través del fomento del turismo interno, preferentemente de grupos de interés social. Propósito: Utilización de servicios turísticos en Chile durante las temporadas media y baja por segmentos de interés social (chilenos (as) o extranjeros residentes de 60 años y más, montepiados, pensionados, jubilados y/o personas con capacidad disminuida mayores de 18 años). Giras de Estudio: Potenciar la ocupación de los servicios turísticos en temporada baja y media, esto es, entre los meses de marzo y diciembre, preferentemente de micro, pequeños y medianos empresarios, y, Facilitar el acceso de los jóvenes a los beneficios del turismo, favoreciendo que éstos adquieran experiencias en los aspectos económicos, sociales, culturales y cívicos de la vida de la región que visitan.

productos del programa (vacaciones y giras). Esto era particularmente evidente en el componente Vacaciones de la Tercera Edad, donde se indicaba que el *“...El principal objetivo del Programa Vacaciones Tercera Edad es fomentar el turismo interno en temporada baja y media, para **lograr un quiebre de la marcada estacionalidad existente en Chile, ayudar a la pequeña y mediana empresa de la industria turística y promover el acceso de las personas mayores a los beneficios del turismo...**”*. Esta mezcla de objetivos, también se observaba en el análisis de problemas⁹⁹ que sustentaban la intervención del programa.

La evaluación realizada por el Panel implicó un ajuste al diseño del programa, y se definió un solo propósito, coherente con el marco institucional en que se localiza, ajustar los servicios que produce, y precisar la población objetivo del programa.

Resultado de lo anterior es que la contribución del programa a los objetivos estratégicos institucionales quedó adecuadamente expresada en el objetivo de Fin: ***“Contribuir a Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional.”***

Asimismo, al precisar el objetivo de Propósito se logró establecer una relación causal con el fin: ***“La empresa turística, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos¹⁰⁰ identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre)”***.

El Panel considera que este es el sentido central del programa ya que le otorga coherencia al programa con los objetivos institucionales y la política sectorial de turismo.

El ajuste realizado al objetivo de propósito, demandó una definición de la población objetivo del programa, puesto que la definición con que se operaba es incorrecta. El programa tanto a nivel de las estadísticas recopiladas para medir sus resultados, como en sus declaraciones de objetivos, establecía en forma sistemática que la población objetivo eran los adultos mayores, y los estudiantes. Por ejemplo, el Balance de Gestión Integral, BGI, de SERNATUR del año 2010, indica *“...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.”* Este mismo argumento se presenta en los Balances de Gestión Integral de SERNATUR años 2009¹⁰¹, 2008¹⁰² 2007¹⁰³, 2006¹⁰⁴, entre otros).

⁹⁹ a) En el año 2000, el turismo demandado en nuestro país era una actividad netamente estacional, es decir, concentrada principalmente en los meses de enero y febrero de cada año; ésta situación provocaba que la contratación del personal ligado a las actividades turísticas, se concentrara exclusivamente en el período estival, generando una cesantía prolongada en forma posterior a dicho período; b) Por otro lado, la sociedad chilena experimentó un cambio importante en la pirámide poblacional; siendo el rápido crecimiento de la población adulta mayor uno de los factores claves que determinaba este cambio.

¹⁰⁰ El programa habla de “destinos turísticos” sin precisar a qué unidad de análisis geográfico se refiere (región, comuna, ciudad, zonas?). Además la información entregada por el programa no es comparable por destino. En este contexto el Panel en su análisis asocia los destinos turísticos a regiones, para lo cual sí existe información. Además utiliza la unidad “región” en coherencia con el siguiente objetivo estratégico institucional “Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.”

¹⁰¹ “Dentro de las principales acciones de SERNATUR, se destaca el Programa Vacaciones Tercera Edad y el Programa Gira de Estudio. El Programa Vacaciones Tercera Edad al finalizar la octava temporada (mayo 2009) permitirá que viajen 32.000 adultos mayores de todo el país. En el caso del Programa Gira de Estudio, en el año 2008 se benefició a más de 10.400 alumnos /as y profesores /as.”

¹⁰² “El Programa Vacaciones Tercera Edad al finalizar la séptima temporada (mayo 2008) permitirá que viajen 32.000 adultos mayores de todo el país, en el caso del Programa Gira de Estudio, se beneficiaran 6.247 jóvenes y profesores...”

¹⁰³ “Una de las principales preocupaciones del Servicio fue abrir oportunidades para que cada día más chilenas y chilenos puedan disfrutar de los beneficios físicos y psicológicos del turismo. En este ámbito, destaca la extensión del Programa Vacaciones Tercera Edad ... Cabe destacar que una nueva iniciativa lograda en el periodo fue el diseño y presentación del Programa Gira de Estudios para jóvenes ... el cual será ejecutado el segundo semestre de 2007.”

¹⁰⁴ “Una de las mayores preocupaciones del Servicio ha sido abrir oportunidades para que cada día más chilenas y chilenos puedan disfrutar de los beneficios físicos y psicológicos del turismo.”

En este contexto, el Panel estableció dos indicaciones: la primera en relación a quién era la población objetivo del programa, y la segunda asociada al carácter o sustento del programa.

En cuanto a la Población Objetivo, el Panel establece que no son parte de la población objetivo del programa los adultos mayores, los estudiantes, los profesores o las personas discapacitadas.

La población objetivo validada por el Panel es la empresa asociada al rubro turístico nacional, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos¹⁰⁵ identificados por el programa para cada temporada. Al respecto, es particularmente relevante establecer que los establecimientos de alojamiento turístico (EAT), constituyen un sub-segmento de la población objetivo¹⁰⁶ que no es posible dimensionar, puesto que tampoco el programa cuenta con antecedentes sobre la población potencial de EAT.

Por otra parte, para efectos de la evaluación, se incluye un análisis de los beneficiarios “intermedios” del programa, aquellos que no son parte de la población objetivo del programa, pero si son beneficiados por éste, y corresponden a los pasajeros que acceden a paquetes turísticos con precios subsidiados. Se incluye dentro de éstos a grupos de interés social: adultos mayores y personas con capacidad disminuida para el caso de VTE y estudiantes, preferentemente de 2do. año medio, y profesores de colegios públicos y/o particulares subvencionados en el caso de GE, ambos sujetos a que cumplan con las condiciones de elegibilidad que establece el programa).

La indicación relacionada con el carácter o sustento del programa, tiene que ver directamente con los fines sociales a los cuales se vincula el programa. Como se señaló en el capítulo II de esta evaluación, el panel avala este vínculo por el subsidio que se otorga a “segmentos especiales”. Es decir, el programa privilegia direccionar la oferta turística hacia el segmento de adultos mayores, personas discapacitadas, estudiantes de educación media y profesores, en condiciones de vulnerabilidad social en la línea de la política de protección social. Sin embargo, para el Panel es relevante establecer que no considera como parte del propósito del programa el “turismo social”, sino como medio para mejorar la actividad económica turística en temporada baja y media.

Producto del rediseño del propósito y del fin, también se redefinieron los componentes, transformando cada programa, precisándose su lenguaje y contenido de manera que expresaran los bienes o servicios que el programa entrega.

En ambos casos, el programa entrega un subsidio parcial y diferenciado al costo del paquete turístico, según tipo de pasajero viajado. El subsidio está destinado a solventar en parte el costo del paquete turístico por cada persona que viaja. Con este subsidio se busca dinamizar la actividad turística de baja o media temporada, produciendo un encadenamiento de la oferta de alojamiento, alimentación, etc. en las regiones.

Componente 1: ***Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad.***

Componente 2: ***Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio.***

La definición de los servicios producidos por el programa permite una alineación de los componentes al propósito del programa. En términos formales las relaciones causa-efecto entre los objetivos de fin, propósito y componentes se cumplen.

En consecuencia, se modificó y ajustó las actividades de cada componente de manera que reflejasen en ambos casos el proceso de producción. En este sentido, las actividades diseñadas son suficientes y

¹⁰⁵ El programa habla de “destinos turísticos” sin precisar a qué unidad de análisis geográfico se refiere (región, comuna, ciudad, zonas?). Además la información entregada por el programa no es comparable por destino. En este contexto el Panel en su análisis asocia los destinos turísticos a regiones, para lo cual si existe información. Además utiliza la unidad “región” en coherencia con el siguiente objetivo estratégico institucional “Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.”

¹⁰⁶ Como ya se indicó el Panel centra su evaluación en este sub-segmento de población objetivo puesto que el programa no cuenta con información sobre la población objetivo a la que alude el propósito.

necesarias para producir los componentes, y los componentes diseñados son los necesarios y suficientes para el logro del propósito.

Los supuestos definidos en la matriz se ajustaron a la definición de los objetivos. Se considera que expresan las condiciones externas necesarias para lograr el objetivo. Y que los riesgos identificados son específicos para cada nivel de objetivo. Los riesgos identificados a nivel de propósito se presentan a continuación.

1. Existe una oferta suficiente y de calidad de empresarios de servicios turísticos que cumplen con los requisitos del programa.
2. Los costos de transportes, particularmente los aéreos, no suben más de lo estimado para la temporada.
3. No hay desastres naturales (terremoto, precipitaciones mayores al promedio anual) que afectan el desarrollo normal del programa.
4. La crisis financiera global no afecta la participación de las personas en el programa.
5. No hay epidemias de salud (influenza, etc.) que afectan el número de participantes en el programa.
6. No hay conflictos sociales que afectan la seguridad de los viajes programados y/o el desarrollo del programa en la temporada

El programa no ha definido medidas específicas para minimizar todos los riesgos. Los supuestos 1, 2 y 3 se enfrentan directamente. En el caso del supuesto 1, se ha establecido un catastro actualizado de prestadores de servicio y un sello de calidad para mantener la oferta. En el caso del supuesto 2 el programa establece distintas opciones de transporte (tren, buses) para enfrentar los riesgos, así como el cambio de los destinos turísticos si es necesario, esto último es válido también para el supuesto 3.

En cuanto al supuesto 4, el programa no ha establecido de manera precisa cuáles son las condicionantes externas que lo afectan. Por ejemplo, en el caso de la crisis financiera global, ¿cuál es la variable que afecta el normal desarrollo del programa? ¿El precio del paquete turístico, la capacidad de compra de la población a la cual va dirigida la oferta? Además, no se ha establecido el indicador de piso, es decir hasta donde puede bajar o subir un indicador sin que afecte el cumplimiento de las metas; por ejemplo, entre un 5-8% de disminución en la demanda de compra de paquetes turísticos.

El supuesto 5, podría considerarse un supuesto fatal si es que se declara un estado de excepción como en el caso del virus H1N1. Por otra parte, la población más expuesta a los riesgos de salud son los adultos mayores, en este caso, el programa tiene una población potencial lo suficientemente vasta como para enfrentar epidemias.

El supuesto 6, se ha enfrentado identificando los destinos riesgosos y modificándolos. Asimismo, los contratos firmados incluyen una cláusula que estipula que SERNATUR puede realizar modificaciones al mismo.

En el caso de los supuestos a nivel de componentes, los siguientes se identificaron:

1. Existe interés de participar en el Programa.
2. Las epidemias de salud (influenza, etc.) no afectan el número de participantes del programa.
3. Los conflictos sociales no afectan la seguridad de los viajes programados.
4. Se mantiene una oferta complementaria de servicios turísticos en los lugares de destino de los paquetes turísticos.

Los supuestos 2 y 3 ya se analizaron. El supuesto 1, se aborda mediante campañas de difusión a través de distintos medios. Nuevamente el programa no ha definido cuál es el piso (tasa de participación aceptable) mínimo que no afecta el cumplimiento de las metas. Esto último es válido también en el caso

del supuesto 4, particularmente si se da un escenario con un alza de precios de los insumos (alimentos, gasolina, etc.).

Los supuestos de las actividades se consideran adecuados, y se presentan a continuación:

1. El presupuesto se recibe en forma oportuna.
2. La movilidad de los encargados regionales de SERNATUR no afecta la operación del programa

El supuesto 1 se enfrenta mediante un cronograma de trabajo que es relativamente flexible en los plazos, asimismo en el caso de este programa se ha modificado la manera en que se desglosan los recursos, asignándolos en forma plurianual. En cuanto al supuesto 2, la oferta de empleo del programa se ha mantenido competitiva vis a vis otras ofertas similares, evitando así la deserción del programa.

2. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

2.1 Calidad y pertinencia de los indicadores existentes

Como se mencionó, la matriz del programa es producto de un consenso establecido entre las partes involucradas en la evaluación. En este sentido se ajustaron algunos indicadores en función de los datos con que contaba el programa, y se eliminaron otros que se consideraron poco relevantes para medir desempeño.

Los indicadores establecidos para el objetivo de propósito son los siguientes:

<p>PROPÓSITO:</p> <p><i>“La empresa turística, afectada por problemas de estacionalidad, en los destinos turísticos¹⁰⁷ identificados por el programa, ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre)”.</i></p>	<p>Eficacia:</p> <p>1. Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes</p>	<p>((Nº de noches camas utilizadas por beneficiarios del programa año t/ Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes en Vacaciones tercera Edad y participantes de Giras de Estudio, año t)*100)</p>
	<p>Eficiencia:</p> <p>2. Porcentaje de gasto administrativo en relación al gasto total del programa.</p>	<p>(Monto en pesos ejecutado en gasto administrativo en el año t año t/ Presupuesto total (monto en pesos) ejecutado por el programa en año t) * 100.</p>
	<p>3, Economía:</p> <p>% del costo total del programa que es aportado por los beneficiarios sobre el gasto total del programa en el año</p>	<p>(Monto en pesos aportado por beneficiarios del programa, año t / Gasto efectivo total en periodo de ejecución del año t) * 100</p>

Los indicadores propuestos a nivel de propósito no permiten medirlo pues el programa no cuenta con la información, lo que no se considera adecuado, particularmente si se considera que el programa lleva al menos 12 años de ejecución.

¹⁰⁷ El programa habla de “destinos turísticos” sin precisar a qué unidad de análisis geográfico se refiere (¿región, comuna, ciudad, zonas?). Además la información entregada por el programa no es comparable por destino. En este contexto el Panel en su análisis asocia los destinos turísticos a regiones, para lo cual si existe información. Además utiliza la unidad “región” en coherencia con el siguiente objetivo estratégico institucional “Fortalecer los programas de turismo interno para reducir la estacionalidad de la industria, promover el desarrollo regional y la descentralización.”

El panel optó por utilizar un indicador proxy para el propósito: Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes. Este indicador presenta dos problemas a) sólo mide al sub segmento de la población objetivo, los establecimientos de alojamiento turístico, y b) el universo de medición debe estar conformado por el Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en todos los establecimientos de alojamiento turístico de los destinos escogidos. Tampoco se cuenta con este dato.

El segundo y tercer indicador, se consideran adecuados, pero complementarios a un indicador de eficacia que mida el resultado directo del propósito del programa esto es: el incremento de la actividad turística de las empresas del rubro en temporadas baja y media.

El Panel realizó una revisión bibliográfica en torno a la medición del incremento de la actividad turística, producto del programa evaluado. La primera revisión realizada propone un indicador compuesto por las siguientes variables¹⁰⁸ (Wallingre. N. 2008; y Brida, JG., et al. 2008). La segunda revisión la realiza en el estudio desarrollado por Precedo, A. y A. Míguez. 2003¹⁰⁹ para medir la actividad turística. Sin embargo, el Panel considera que no hay antecedentes que permitan establecer las mediciones propuestas por estos estudios. Además, considera que los indicadores propuestos en los estudios tienen un costo elevado.

Por lo anterior se considera que una medida importante para evaluar el incremento de la actividad turística de las empresas apoyadas por el programa, es la siguiente: Porcentaje del ingreso mensual generado por el programa en las empresas del rubro turístico que son su población objetivo, sobre el total del ingreso mensual de las empresas. Cabe señalar que este indicador debe ser ajustado por tamaño del lugar de destino (medido ya sea por la cantidad de habitantes o por el PIB regional).

¹⁰⁸ Wallingre. N. 2008. "Crecimiento y Factores de Cambio de la Actividad del Turismo y la Hotelería" en Estrategia y Gestión de Emprendimientos Hoteleros. de la Actividad del Turismo y la Hotelería" en Estrategia y Gestión de Emprendimientos Hoteleros. Cuestiones del Turismo y la Hotelería. Ed., Osmar buyatti. Buenos Aires, Argentina. Brida, JG., et al. 2008. "La Contribución del Turismo al Desarrollo Económico Cuadernos de Turismo." N°22 (2008) Pp. 35-46. España: Universidad de Murcia. Proponen utilizar indicadores compuestos.

¹⁰⁹ Precedo, A. y A. Míguez. 2003. La Actividad Turística como Factor de Desarrollo en el Sistema Español de Asentamientos. Anuario Económico de La Caixa para los años 1997 y 2002. Universidad de Santiago de Compostela; Cálculo de la cuota turística de cada municipio (q), es decir, su coeficiente de participación en la recaudación nacional de las actividades económicas del IAE (Cn), tomando como razón de proporcionalidad el índice turístico (I). $q = (I / Cn) 100.000$. b) Cálculo de la evolución de la cuota turística (q) entre los dos años considerados para obtener el índice de dinamismo turístico. (Q). $Q = ((q02 q97) / q97) 100.000$. c) A continuación, y aplicando el modelo de la base urbana a los datos de población y a la cuota turística municipal, se construye el coeficiente de especialización turística. En primer lugar se calcula la cuota teórica en función de la población, $qt = (Cn / Pt) PM$, siendo Cn el total nacional de la recaudación del impuesto sobre actividades turísticas; Pt = la población chilena anual; y PM = la población del municipio. Comparando la cuota teórica (qt) obtenida con la cuota real antes calculada (q), se establece el nivel de especialización cuando $q > qt$, siendo el índice de especialización: $ie = q/qt$

En relación con los indicadores de componentes. Los del Componente 1, se presentan a continuación:

COMPONENTE 1: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de tercera edad	4. Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	$\left(\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios de vacaciones de la tercera edad en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t}{\text{N}^\circ \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t-1} \right) - 1 \right) * 100$
	5. Calidad: Porcentaje de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios de vacaciones de la tercera edad que declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t}{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t} \right) * 100.$
	6. Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de de empresarios turísticos de vacaciones de la tercera edad satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t}{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t} \right) * 100.$
	7. Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por vacaciones para la tercera edad	$\left(\frac{\text{Suma total de los beneficiarios (adultos mayores) de vacaciones de la tercera edad en año } t}{\text{Suma total de adultos mayores de Chile año } t} \right) * 100$
	8. Eficacia % de participantes del programa que lo conoció por algún medio de información (radio, tv, afiche, etc.)	$\left(\frac{\text{Número de participantes del programa que supo de éste a través de algún medio de comunicación}}{\text{Número total de participantes}} \right) * 100$ (medios: tv; afiches; radio; web)

El indicador 4 del componente 1, se valida, aunque presenta el mismo problema relacionado con universo de medición, a juicio del Panel éste debe estar conformado por el Total de noches camas utilizadas por adultos mayores y personas discapacitadas en temporada baja y media en todos los establecimientos de alojamiento turístico de los destinos escogidos. Tampoco se cuenta con este dato.

El indicador 5 del componente 1, que corresponde a la dimensión de calidad no permite establecer ese juicio dado que el instrumento utilizado para medir satisfacción presenta problemas de representatividad, de cuantificación de los efectos y de diseño de las preguntas, lo que limita su uso evaluativo pues no permite realizar comparaciones entre períodos. El Panel considera que la inclusión de indicadores de calidad es relevante para la evaluación de un componente siempre que permita tener una aproximación a la percepción de los usuarios del servicio.

El indicador 6 del componente 1, que corresponde a la dimensión de calidad también se considera importante de incluir en la evaluación de un componente. Sin embargo en este caso el indicador no permite establecer ese juicio dado que el instrumento utilizado para medir satisfacción presenta los mismos problemas de representatividad, de cuantificación de los efectos y de diseño de las preguntas, lo que limita su uso evaluativo pues no permite realizar comparaciones entre períodos.

El indicador 7 del componente 1, se considera adecuado, y existe la información necesaria para medirlo.

El indicador 8 del componente 1, no mide directamente el servicio producido por el programa, dado que no especifica si los medios de comunicación por los cuales se obtuvo la información son producidos por el programa. Además no se precisan todos los medios de comunicación. En este caso se sugiere precisar el indicador de la siguiente manera: % de participantes del programa que lo conoció por algún medio de información (radio, tv, afiche, etc.) producido por el programa y también identificar cada uno de los medios de información producidos.

Los indicadores del Componente 2, se presentan a continuación:

COMPONENTE 2: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio	9. Eficacia: Tasa de variación de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes	$((N^{\circ} \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios de giras de estudio en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t / N^{\circ} \text{ de noches cama utilizadas por beneficiarios en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes, año } t-1) - 1) * 100)$
	10. Calidad: Porcentaje de beneficiarios giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$(N^{\circ} \text{ de beneficiarios de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t / N^{\circ} \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t) * 100.$
	11. Calidad: Porcentaje de empresarios turísticos de giras de estudio que se declaran satisfechos o muy satisfechos con el Programa sobre el total de encuestados en el año	$(N^{\circ} \text{ de de empresarios turísticos de giras de estudio satisfechos y muy satisfechos con el programa en periodo de ejecución en el año } t / N^{\circ} \text{ de beneficiarios encuestados en periodo de ejecución en el año } t) * 100.$
	12. Eficacia Porcentaje del segmento de mercado atendido por giras de estudio	$(\text{Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables que participan en giras de estudio año } t / \text{Suma total de estudiantes de segundo medio en centros educacionales vulnerables año } t) * 100$

El indicador 9 del componente 2, se valida, aunque presenta el mismo problema relacionado con universo de medición, a juicio del Panel éste debe estar conformado por el Total de noches camas utilizadas por estudiantes y profesores en temporada baja y media en todos los establecimientos de alojamiento turístico de los destinos escogidos. Tampoco se cuenta con este dato.

El indicador 10 del componente 2, que corresponde a la dimensión de calidad no permite establecer ese juicio dado que el instrumento utilizado para medir satisfacción presenta problemas de representatividad, de cuantificación de los efectos y de diseño de las preguntas, lo que limita su uso evaluativo pues no permite realizar comparaciones entre períodos.

El indicador 11 del componente 2, que corresponde a la dimensión de calidad también se considera importante de incluir en la evaluación de un componente. Sin embargo en este caso el indicador no permite establecer ese juicio dado que el instrumento utilizado para medir satisfacción presenta los mismos problemas de representatividad, de cuantificación de los efectos y de diseño de las preguntas, lo que limita su uso evaluativo pues no permite realizar comparaciones entre períodos.

El indicador 12 del componente 2, se considera adecuado, y existe la información necesaria para medirlo.

2.2 Factibilidad técnica de realizar las mediciones en aquellos casos en que no han sido medidos.

Hoy el programa no cuenta con las estadísticas requeridas, y señaladas en el punto anterior, para medir el propósito. Sin embargo, el panel considera que es posible obtenerlas tanto para los años anteriores, como para los que siguen. Lo anterior requiere que el programa modifique sus Bases de Licitación para solicitar que los Operadores turísticos recopilen información relativa al ingreso generado por el programa y al ingreso total generado por las empresas que participan en el programa. Esto debería constituir una condición para adjudicarse la licitación. Complementariamente el programa puede solicitar a las empresas que participan en el programa una autorización para acceder a la declaración de ingresos en el SII. Este ejercicio ya lo realiza CORFO y SERCOTEC cuando financia proyectos.

A nivel de componentes, se cuenta con algunos indicadores que miden las características de los servicios prestados y la cobertura en las dimensiones de eficacia y calidad. Sin embargo, las inconsistencias en las bases de datos institucionales ponen en duda la posibilidad de medir en forma consistente y confiable los indicadores que se mantuvieron en la matriz de marco lógico. Por una parte, las estadísticas entregadas presentan diferencias no explicadas, por ejemplo:

1. Respecto a la cobertura efectiva del programa: la información sólo se entrega para beneficiarios intermedios. De hecho, gran parte de la información entregada está centrada en estos beneficiarios y no en la población objetivo del programa como se explicó anteriormente.
2. Respecto a los indicadores de calidad, es necesario revisar el instrumento y particularmente la representatividad de la información recopilada en el caso de los empresarios (contesta alrededor de un 125 de los encuestados), de diseño de las preguntas y de comparabilidad entre períodos, lo anterior limita su uso evaluativo.

En relación con las metas, 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 con lo programado. Sin embargo, tasas de menos de un 1% no parecen ser indicadores eficaces.

En efecto, el programa solo presenta metas en términos de los beneficiarios intermedios (pasajeros viajados, de ambos componentes), lo cual es un argumento adicional para considerar que la focalización del diseño e implementación de este programa está orientado a los beneficiarios intermedios y no a los directos. Por ejemplo, para el componente VTE, las metas se expresan como “nro de pasajeros que viajan en una determinada temporada” en los años 2008-2009, para luego cambiar a “un determinado % de la población objetivo que viaja cada año”. Luego, se observa que incluso en estos casos, el cumplimiento de la meta se caracteriza por dos factores: 1) las metas se superan en general, lo cual refleja una mala estimación de la implementación del programa y/o una definición de meta muy conservadora (de tal forma

de cumplirla siempre) 2) la definición de temporada es flexible (algunos años la temporada dura 9 meses, otros 12, y así sucesivamente) lo puede tener ciertos beneficios (es mejor un programa flexible que inflexible) pero también se minimiza el riesgo de no cumplir con la meta (esta se vuelve poco relevante), puesto que basta con alargar la temporada cuando se está por debajo de la meta.

Respecto a los indicadores de cobertura para los beneficiarios directos, estos alcanzan como máximo un 2% cuando se compara a estos beneficiarios con la población potencial y entre 2,1% y 2,4% cuando se considera a la población objetivo. Estos números, que resultan bajos, no se pueden comparar con alguna meta definida en este ámbito porque no existen.

ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

En términos generales se plantean las siguientes conclusiones, antes de la descripción de los procesos de producción, organización y gestión

1. Los procesos de licitación y adjudicación que realiza el programa para la producción de ambos componentes, se consideran adecuados y que resguardan la utilización de los recursos públicos a través de la fiscalización realizada. Respecto de las condiciones que las empresas deben cumplir para presentarse a la licitación y los criterios con que se las elige, éstas se consideran adecuadas.
2. Sólo una empresa se ha adjudicado cada componente durante el período de evaluación. La institución plantea que ello se debe a que no hay suficientes oferentes con la capacidad y calidad necesarias para ejecutar el programa, lo que redundaría en que no se presentan a las licitaciones publicadas para cada temporada. En este escenario, el Panel considera dudosa la capacidad de negociación que tiene el programa en relación con el proveedor de servicio integral (operador turístico).
3. En relación con la elección de los destinos turísticos, el programa establece un listado de criterios de selección¹¹⁰ (con sus respectivas ponderaciones), los que se consideran pocos claros en términos de las ponderaciones asignadas, en términos de algunos conceptos utilizados, en términos del cálculo del puntaje total y en relación con la ponderación “superior al 75%” y que se fundamenta a continuación.

En cuanto a las ponderaciones asignadas, por ejemplo, la variable estacionalidad, siendo el principal factor que justifica el programa y que se incorpora en el objetivo y fin de este, tiene sólo una ponderación de un 25%. Este criterio de selección define estacionalidad como la tendencia de la demanda turística a concentrarse en determinadas épocas del año o en determinadas zonas geográficas, mientras que ocupabilidad se refiere al uso de servicios de alojamiento turístico en temporada media y baja. A su vez, la variable que pondera estacionalidad y ocupabilidad es la tasa de ocupabilidad regional de los servicios de alojamiento en temporada media-baja respecto la tasa de ocupabilidad promedio a nivel nacional en igual temporada. El resto de los criterios tiene también asociadas variables de ponderación, sin embargo, no es del todo claro cuál es la “formula” final para elegir destinos.

Respecto de algunos conceptos utilizados por ejemplo capital social. A pesar que este concepto se define, el Panel considera confusa la definición del mismo y ambigua la forma en que se evalúa. En cuanto a las ponderaciones, además se establece que éstas corresponden a porcentajes y el análisis que

¹¹⁰ Criterios estacionalidad y ocupabilidad (cuya ponderación es de un 25%), atractivo turístico/ tour opcionales (20%), capital social (15%), oferta hotelera (15%), infraestructura (10%), demanda (5%), servicios de salud (5%), transporte (5%). El resto de las variables tiene las siguientes definiciones: 1) **Oferta Hotelera:** Los establecimientos de alojamiento interesados en participar en el Programa deben ser categoría 3 o 4 estrellas, pudiendo ser hoteles, hostales, apart hoteles y complejos turísticos (cabañas), que cuenten con una amplia oferta de habitaciones dobles y presenten cualidades establecidas en las Bases de Licitación del Programa. La cantidad de camas disponibles deben ser mayores a las plazas solicitadas para un determinado período de la ejecución del Programa. 2) **Demanda:** La demanda del Programa se refiere al interés de adultos mayores, pensionados, jubilados, montepiados y discapacitados por visitar y conocer un lugar con atractivo turístico. 3) **Capital social:** Se refiere a las relaciones de cooperación y confianza entre los actores del destino potencial. Se considera la participación voluntaria en organizaciones y los vínculos livianos y puntuales que establecen los actores con el fin de generar un vínculo explícito y conseguir un objetivo en común. 4) **Infraestructura:** La infraestructura de los servicios de alojamiento deben ser acordes con las necesidades físicas y mentales de las y los adultos mayores y personas con capacidad disminuida, considerando para tales efectos, lo establecido en las Bases de Licitación del Programa. En el caso de los establecimientos de alojamiento, se deberán realizar adaptaciones y mejoras a su infraestructura en función de las necesidades de las y los beneficiarios del programa. 5) **Transporte:** Los destinos deben ofrecer una oferta adecuada de medios de transporte con el fin de brindar una satisfactoria conectividad entre el establecimiento de alojamiento y los nodos más importantes del destino, además de permitir el desplazamiento de las y los adultos mayores durante sus horas libres. 6) **Servicio de Salud:** Este criterio se refiere a la presencia de un Servicio de Salud -para la atención de las y los beneficiarios del Programa- en un radio máximo de 60 Kilómetros alrededor del destino, sea un Hospital, Posta o Servicio de urgencia y/o Consultorio. 7) **Atractivos turísticos y/o tours:** Se refiere a que el potencial destino deberá contar con atractivos turísticos, sean éstos culturales, tales como museos, palacios, barrios con historia; naturales, entre estos, paisajes, termas, nieve, playa, montañas; o de intereses especiales, como astronómicos, esotéricos y de aventura, entre otros. Además, es necesario identificar la oferta de *tours* existentes posibles de asociar a la operación del Programa. (fuente: archivo enviado por SERNATUR “Metodología evaluación de nuevos destinos SERNATUR- final 1.doc”).

realiza el Panel considera que estas aluden mas bien a puntajes que se suman. Por último, el documento establece que *“los destinos calificados globalmente con una ponderación superior al 75% podrán ser incluidos en las próximas temporadas del Programa”*, lo cual induce a pensar que existe una cuota de arbitrariedad no explicitada en la elección final del destino.

4. En cuanto al período de ejecución del programa, éste se considera apropiado a su propósito de incrementar la actividad de la empresa turística afectada por la estacionalidad. La ejecución del programa se inicia en mayo y dura hasta diciembre del año calendario y se reanuda a partir de marzo del siguiente año, por hasta cuatro meses, suspendiéndose los viajes en los meses de enero y febrero. El Programa desarrolla viajes en temporada baja (Junio, Julio y Agosto) y temporada media (marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre, diciembre).
5. En relación con las temporadas de ejecución del programa definidas como de media y baja estacionalidad, este Panel considera necesaria una revisión de las mismas. El análisis realizado por este Panel de la tasa de ocupabilidad de camas por mes y para los años 2007-2009, Gráfico N° 1, (capítulo 2, 1.2 Justificación de la intervención del Estado) indica que la temporada baja está cambiando y se sitúa en los meses de marzo, abril, mayo y junio. Por su parte la estacionalidad media se ubica a partir de los meses de junio a diciembre.
6. El sistema de monitoreo que desarrolla el programa realiza adecuadamente la función de fiscalización de los términos de los contratos firmados con la(s) empresa(s) adjudicataria para cada temporada. Asimismo, se considera adecuados y suficientes los controles que el programa realiza para salvaguardar el uso de los recursos públicos que entrega a los Operadores turísticos .

Sin embargo, se considera que los datos recopilados, así como las evaluaciones de satisfacción realizadas, no permiten contar con indicadores que permitan medir el desempeño del programa. Por una parte los datos producto de la fiscalización en terreno no permiten medir los resultados del programa a nivel de propósito, dado que sólo se recopilan indicadores de cobertura. Por otra parte, 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.

Respecto de la encuesta de percepción para medir satisfacción de los beneficiarios (directos e indirectos) el análisis del Panel detectó los siguientes problemas:

- Problemas de representatividad (si algo, sería representativo solo del grupo encuestado, e incluso para algunos de los subgrupos, los errores de medición son muy altos).
- Problemas de cuantificación de efectos reales (las percepciones no son comparables, por la subjetividad que las caracteriza, entre diferentes personas ni tampoco para una misma persona en diferentes momentos del tiempo)
- Problemas de diseño de las preguntas: cuando se pregunta si le gusta un producto “regalado” (o altamente subsidiado) la respuesta obviamente será positiva.

No existe una lógica, y por ende, una estrategia de gestión orientada a resultados en el programa, es decir, centrada 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.

7. El programa no cuenta con la información para medir el propósito, lo que no se considera adecuado, particularmente si se considera que el programa lleva al menos 12 años de ejecución.

El panel utiliza un indicador proxy para el propósito¹¹¹: Este indicador presenta dos problemas a) sólo mide al sub segmento de la población objetivo, los establecimientos de alojamiento turístico, y b) el universo de medición debe estar conformado por el Total de noches camas disponibles en temporada baja y media en todos los establecimientos de alojamiento turístico de los destinos escogidos. Tampoco se cuenta con este dato.

A nivel de componentes, se cuenta con algunos indicadores que miden las características de los servicios prestados y la cobertura en las dimensiones de eficacia y calidad. Sin embargo, las inconsistencias en las bases de datos institucionales ponen en duda la posibilidad de medir en forma consistente y confiable los indicadores que se mantuvieron en la matriz de marco lógico. Por una parte, las estadísticas entregadas presentan diferencias no explicadas, por ejemplo:

Respecto a la cobertura efectiva del programa: la información sólo se entrega para beneficiarios intermedios. De hecho, gran parte de la información entregada está centrada en estos beneficiarios y no en la población objetivo del programa como se explicó anteriormente.

Respecto a los indicadores de calidad, es necesario revisar el instrumento y particularmente la representatividad de la información recopilada en el caso de los empresarios (contesta alrededor de un 125 de los encuestados), de diseño de las preguntas y de comparabilidad entre períodos, lo anterior limita su uso evaluativo.

8. Respecto de la actual estructura organizacional del programa, el Panel considera que ésta es adecuada para el cumplimiento de las funciones que le corresponde realizar. La definición de funciones es clara y conocida. El establecimiento de dos departamentos se considera pertinente para la producción de los bienes y servicios del programa.

La ubicación actual del programa dentro de la estructura organizacional se considera adecuada, porque por ahora, no existe duplicidad entre la unidad de programas sociales y otras unidades de la institución, como por ejemplo la unidad de fomento al turismo.

La distribución del personal por componente opera adecuadamente, así como los mecanismos de coordinación al interior de la institución para la ejecución del programa.

No existe duplicidad entre la unidad de programas sociales y otras unidades de la institución, como por ejemplo la unidad de fomento al turismo. Aunque la mayor focalización del programa hacia la empresa turística, podría significar que la unidad se reorganizara en función del fomento al turismo.

Anexo 3.1. Proceso de producción de los bienes y/o servicios que entrega el programa

Descripción de los Procesos de producción de los componentes del programa

3.1.1 Componente 1: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de la tercera edad

El componente 1 consiste en producir un subsidio condicionado al precio de los paquetes turísticos para adultos mayores y personas con capacidad disminuida¹¹², por tipo de cupo regular o social. El paquete turístico incluye los siguientes servicios:

- Traslado ida y regreso, según corresponda a cada destino, en Avión, bus o tren;

111 Porcentaje de noches cama utilizadas por beneficiarios del programa en temporadas baja y media en los establecimientos de alojamiento turístico participantes.

112 Mayores de 18 años con discapacidad física o mental certificada, quienes pueden viajar solos o acompañados de una persona.

- Estadia en hoteles, hostales, hosterías, apart-hoteles o cabañas, según destino, por 4, 5,6 ó 7 noches en base a habitación doble con baño privado;
- Régimen de pensión completa (desayuno, almuerzo y cena).
- 1 City Tour en cada ciudad de destino para los cupos regulares¹¹³ y 1 City Tour más un Tour Temático para los cupos sociales¹¹⁴, además de 2 actividades recreativas en cada destino.
- Asistencia médica en viaje (atención paramédica de una hora diaria y dos visitas médicas de una hora durante la estadia).
- Seguro de asistencia en viaje. Se trata de asistir al pasajero, no constituye un seguro de salud. (Póliza de Seguro Nacional Póliza de Seguro Internacional)
- En los programas que incluye transporte aéreo, la tasa de embarque está incluida.

La ejecución de este componente para el período evaluado corresponde a la empresa Viajes Iberojet Ltda., empresa responsable de contratar todos los servicios contemplados en el paquete turístico.

Este componente incluye dos tipos de “cupos”: i) *Regulares*: aquellos paquetes turísticos que se comercializan a través de agencias de viaje a cualquier interesado que cumpla alguna de las condiciones, estos paquetes¹¹⁵ cuentan con aproximadamente un 40% de subsidio; y ii) *Sociales*: Se distribuyen a través de los municipios y los beneficiarios deben cumplir además 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 paquetes¹¹⁶ cuentan con aproximadamente un 70% de subsidio.

El proceso de producción de este componente se describe en forma cronológica, y en cuadro a continuación se presenta el flujograma con las responsabilidades:

3.1.1.1 Selección de destinos turísticos y Elaboración y publicación de bases de licitación, publicadas en Marzo de todos los años. La unidad encargada del programa identifica los destinos de las giras de estudio y los publica en su página web. Los destinos se definen según un conjunto de criterios¹¹⁷ que en términos generales evalúan las posibilidades que tiene cada región para recibir turistas. Como se mencionó la elección de destinos no se valida. Luego se elaboran las bases administrativas y técnicas de la licitación pública. Se llama a presentar ofertas/ propuestas para el desarrollo y ejecución de los lotes¹¹⁸ incluidos en el componente Vacaciones Tercera Edad. Se llama a proveedores inscritos y no inscritos en Chile Proveedores; éstos corresponden a sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, domiciliadas y constituidas, en Chile de acuerdo a la legislación chilena, que tengan como giro a la actividad turística. Dicho contrato es regulado de acuerdo a Bases de Licitación, las que son aprobadas por Resolución T.R. del Director Nacional de SERNATUR y publicadas

113 Los cupos regulares corresponden a aquellos beneficiarios del programa que cumplen uno de los siguientes criterios: a Ser ciudadano chileno mayor de 60 años de edad o chileno residente en el extranjero, mayor de 60 años); o b) Ser extranjero con residencia permanente en Chile, cuya edad sea de 60 años o más; c) Ser Jubilado, pensionado o montepiado de cualquier sistema provisional, aunque no cumpla los 60 años de edad; o d) Ser una persona con capacidad disminuida mayor de 18 años.

114 Los cupos sociales son aquellos cupos que son asignados a los municipios. El programa ha definido un promedio de 40 cupos por municipio para personas con vulnerabilidad social. En este caso el co-Pago asociado al paquete turístico es de un 20%

115 Cupos Regulares: 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.

116 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.

117 Estacionalidad y capacidad ociosa, referida a la estacionalidad de la demanda turística en relación al destino; Oferta hotelera, referida a la calidad de los hoteles y su oferta de camas; Demanda, referida al interés de los beneficiarios por visitar el destino; Interés de empresarios, referida al interés de empresarios locales por participar en el Programa; Infraestructura, referida a la adecuación del establecimiento de alojamiento del destino a las necesidades de los/as jóvenes; Transporte, referida a la oferta de transporte en el destino; Servicios de salud, referido a la existencia de servicio de salud a no más de 50 Km. del destino; y finalmente, Atractivos turísticos, referidos a la cantidad y calidad de atractivos turísticos del destino.

118 Se refiere a paquetes turísticos para un conjunto de destinos específicos y pasajeros.

Los oferentes que deseen participar en la licitación de alguno de los lotes deberán presentar su oferta señalando el número del lote al cual postula. Si un oferente desea presentar ofertas a ambos lotes, puede hacerlo, presentando una oferta identificada por el lote 1 y otra por el lote 2. Los antecedentes que se deben presentar difieren según están inscritos o no en Chile Proveedores, y según sean persona natural o jurídica. En todo caso las bases estipulan que el o los proveedores adjudicados no estén inscritos en el Registro electrónico oficial de contratistas de la Administración, Chileproveedores, estarán obligados a inscribirse dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la adjudicación o la emisión de la orden de compra respectiva. Los antecedentes que se deben proporcionar están divididos en los siguientes: Antecedentes Legales para ser contratados y Antecedentes Legales para ofertar. El tipo de antecedentes requeridos se describen en el Cuadro siguiente

Cuadro 1: Requisitos para participar en la licitación
Bases de Licitación

Persona Natural	Inscritos en Chile Proveedores	No inscritos en Chile Proveedores
Antecedentes Legales para ser Contratado Personal Natural		
Certificado de deuda de la Tesorería General de la República	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Boletín Laboral y Previsional de la Dirección del Trabajo	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Certificado de Antecedentes del Registro Civil.	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Declaración jurada acreditando que no se encuentra afecto al art. 4 inciso 6 de la ley 19.886, en el cual se establece que " ningún órgano de la administración del Estado podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes y servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco."	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Antecedentes Legales para ser Contratado Personal Jurídica		
Certificado de deuda de la Tesorería General de la República	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Boletín Laboral y Previsional de la Dirección del Trabajo	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Certificado de quiebras de la Superintendencia de Quiebras.	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.

Persona Natural	Inscritos en Chile Proveedores	No inscritos en Chile Proveedores
Declaración jurada acreditando que no se encuentra afecto al art. 4 inciso 6 de la ley 19.886, en el cual se establece que " ningún órgano de la administración del Estado podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes y servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco."	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Copia Legalizada de Escritura de Constitución Social y Estatuto.	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Certificado de Vigencia del poder del Representante Legal.	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Copia Legalizada de las Modificaciones Sociales	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Certificado de Vigencia de la Sociedad	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Poder Vigente del Representante Legal	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Declaración Jurada acreditando no encontrarse la empresa afecta a prohibición para contratar con los organismos del Estado de conformidad a lo establecido en el artículo N° 10 de la Ley 20.393	No requiere presentar	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Antecedentes Legales para Ofertar Persona Natural		
Fotocopia Legalizada de Cédula de Identidad	Acreditar en Chile Proveedores	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
No haber sido condenado por prácticas anti sindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador dentro de los anteriores 2 años.	Acreditar en Chile Proveedores	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Fotocopia de Iniciación de Actividades o Cartola tributaria vigente	se aceptarán cualquiera de los documentos señalados como validos	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Antecedentes Legales para Ofertar Persona Jurídica. Los proponentes inscritos en Chileproveedores, sólo deberán presentar la documentación de los Antecedentes Legales para ser Contratado, ya sea en archivo digital o tenerla acreditada en la sección "Documentos Acreditados" de Chileproveedores.		
Fotocopia Legalizada de Rut de la Empresa	Acreditar en	deberán presentar documentación solicitada

Persona Natural	Inscritos en Chile Proveedores	No inscritos en Chile Proveedores
	ChileProveedores	para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Fotocopia legalizada de Cédula de Identidad del Representante Legal.		
No haber sido condenado por los delitos previstos en el artículo 27 de la ley N° 19.913, en el artículo 8° de la ley N° 18.314 y en los artículos 250 y 251 bis del Código Penal, a la pena de prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del Estado.	Acreditar en ChileProveedores	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Declaración Jurada de No haber sido condenado por prácticas anti sindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador dentro de los anteriores 2 años.	Acreditar en ChileProveedores	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.
Fotocopia de Iniciación de Actividades o Cartola tributaria vigente	se aceptarán cualquiera de los documentos señalados como validos	deberán presentar documentación solicitada para poder contratar en formato digital como archivo adjunto a la oferta antes de la fecha de cierre de la licitación.

3.1.1.2 Recepción y Evaluación de las ofertas de empresas (Abril). Se reciben las ofertas de proveedores turísticos para la ejecución del componente. Se procede al análisis y evaluación de las mismas en función de los criterios establecidos en las bases de licitación¹¹⁹ (págs. 14-25) que se describen en el Cuadro N° 5 de este Anexo). Estos criterios se consideran adecuados. Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación. Los indicadores señalados en la cláusula “Criterios de Evaluación” son evaluados con un puntaje de 1 a 4, a saber: Nota 4 = Excelente. Nota 3 = Muy bueno. Nota 2 = Bueno. Nota 1 = Regular. El proceso de evaluación es interno y lo realiza una “comisión evaluadora” de las ofertas, designada por el/la directora/a Nacional de SERNATUR, constituida por un profesional del Dpto. Administrativo, la Encargada de la Unidad de Programas Sociales, un Abogado de la Fiscalía y un profesional de la Unidad de Programas Sociales. Para efectos de la evaluación, la comisión puede estimar pertinente realizar consultas a expertos en temas específicos, tales como: aspectos nutricionales, informáticos, contables, entre otros. O incluir a representantes de entidades públicas distintas a SERNATUR o entidades gremiales del sector privado en alguna de las etapas del proceso evaluativo.

En forma paralela, al proceso de licitación, aproximadamente en marzo-abril, se publican en la WEB de SERNATUR los paquetes turísticos ofertados y la lista de agencias que venden los programas de vacaciones. Los adultos mayores, escogen una de las agencias de viajes autorizadas, según paquete de destino ofertado. Si hay cupos disponibles, se realiza una reserva directamente con las agencias de viajes autorizadas, pagando un importe de \$7.000 por pasajero, por concepto de reserva para el año 2010. En el caso de los cupos sociales para comprar un paquete, el beneficiario debe acudir a su Municipalidad y contactarse con la encargada municipal de turismo o del adulto mayor y preguntar si existen postulaciones en el Municipio para los cupos sociales del programa Vacaciones Tercera Edad, si es así preguntar por disponibilidad de cupos. El costo varía según el tipo de paquete y el destino seleccionado.

119 Criterios son: Currículum de la empresa y el equipo responsable - 7%; Oferta de transporte - 8%; Oferta de actividades de animación y tours - 8%; Tours opcionales - 7%; Condiciones y cobertura del seguro a contratar - 5%; Calidad, cantidad y variedad de alimentación - 9%; Plan de asistencia de salud -5%; Canales de comercialización y modalidades de pago - 8%; Propuesta de sistema informático - 5%; Innovaciones - 8%; Precio - 7%; Orígenes, destinos, distribución y valor de pagos -14 Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación. (Bases de Licitación, SERNATUR, Págs, 16-25).

3.1.1.3 Adjudicación de la propuesta (mayo). El informe de la comisión evaluadora es entregado al Director/a de SERNATUR quien resuelve y adjudica a los proveedores que hacen la oferta más ventajosa para el servicio licitado. El informe que entrega la comisión evaluadora contiene una lista jerarquizada de las ofertas con sus respectivos puntajes en función de su admisibilidad administrativa, técnica y económica (criterios ya indicados en punto anterior).

3.1.1.4 Suscripción y Firma del contrato. Se firma el contrato entre SERNATUR y la empresa adjudicataria. para cada lote y tiene una duración de 24 meses, prorrogables. La Unidad de Programas Sociales toma el rol de contraparte técnica. El contrato especifica las acciones a realizar y los costos, los tiempos y montos globales y parciales a cancelar por SERNATUR. El contrato formalizado se ingresa a la Contraloría General de la República para su toma de razón, y posteriormente se da inicio a la ejecución del componente.

3.1.1.5 Ejecución y Fiscalización del componente. El componente se ejecuta a través de la modalidad de “turnos”¹²⁰, en temporada baja (Junio, Julio y Agosto) y temporada media (marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre, diciembre). Para la entrega de los bienes y servicios comprometidos, la empresa adjudicataria subcontrata a empresas del rubro turístico (restaurantes, empresa de transportes, hoteles, agencias de viajes, seguros, tours opcionales) que son parte de la cadena de producción del componente. Las exigencias que deben cumplir las empresas subcontratadas, se estipulan en el contrato que firma la empresa adjudicataria de la licitación y que están incluidas en los criterios de evaluación para la adjudicación del contrato, presentados en el Cuadro 5 de este Anexo.

Paralelamente, la contraparte técnica del programa, designa encargados de destino como representante de sus intereses, quienes tienen la función de velar en terreno por la correcta ejecución del programa y por los servicios comprometidos en el respectivo contrato. Específicamente se encarga de fiscalizar la llegada de los usuarios según la lista establecida, y resolver los problemas que se presenten con cada uno de los turnos en cuanto a la calidad y oportunidad de los servicios prestados

3.1.1.6 Pago de los servicios prestados. Los desembolsos están especificados en un cronograma de pagos, propuesto por la empresa adjudicataria, directamente vinculado con la prestación de los servicios. Sin embargo, el pago se realiza en función de lo siguiente: i) Presentación, por parte de la empresa adjudicataria de cada lote, de la factura, en las que se contemple el número total de pasajeros viajados, el tipo de paquete turístico utilizado, las noches de duración de cada tipo de paquete, él o los destinos a los que concurrieron, el medio de transporte utilizado, el monto de subsidio o aporte estatal correspondiente al número de pasajeros viajados y el monto de pago por los beneficiarios. Además de un informe de actividades y la lista de viajeros timbrada y refrendada por cada hotel; y ii) informe del encargado del programa en el destino del componente. Se paga solamente el valor del subsidio o aporte equivalente al número de beneficiarios efectivamente viajados, en el caso de que un pasajero se retire del destino, antes de completar toda la estadía, también será contabilizado para el pago total del aporte correspondiente por dicho pasajero. En el caso de los extranjeros que concurren a Chile son beneficiarios del subsidio y están sujetos a las mismas indicaciones anteriormente señaladas para el pago del aporte estatal -en el marco de un convenio de colaboración o intercambio de pasajeros (Brasil y DICOEX¹²¹ desde la décima temporada

120 Un turno se refiere a aquella parte de la programación en donde se desarrolla un conjunto de viajes, con todas las condiciones, requerimientos y exigencias del paquete turístico, desde el inicio, distribuido cronológicamente durante la vigencia del Programa, en cada uno de los destinos.

121 En noviembre de 2009 SERNATUR firmó un convenio de intercambio de pasajeros con el Ministerio de Turismo de Brasil y su Programa Viaja mais melhor idade, (Resolución N° 1316 de fecha 9 de noviembre de 2009). Dicho Programa se divide en dos modalidades: 1) Viaja mais melhor idade (paquete), consta de paquetes turísticos adecuados a las personas mayores, con programaciones exclusivas y personalizadas, con salidas en 12 orígenes hacia 37 destinos del país; y 2) Viaja mais melhor idade (hospedaje), para adultos mayores -personas mayores de 60 años -, a los que le facilita realizar las reservaciones sin salir de casa, a través del sitio www.viajamais.com.br, donde los empresarios de servicios de alojamiento, entre otros, han realizado descuentos sustanciales, cercanos al 50% del valor a público. En este mismo sitio se encuentran disponibles los paquetes turísticos del Programa Viaja Mais Melhor Idade. Durante el año 2010, SERNATUR firma un convenio de colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores para la participación en el Programa de potenciales beneficiarios de la comunidad de chilenos residentes en el extranjero y que implica la reserva de cupos para los destinos elegidos por DICOEX. Cabe señalar que DICOEX

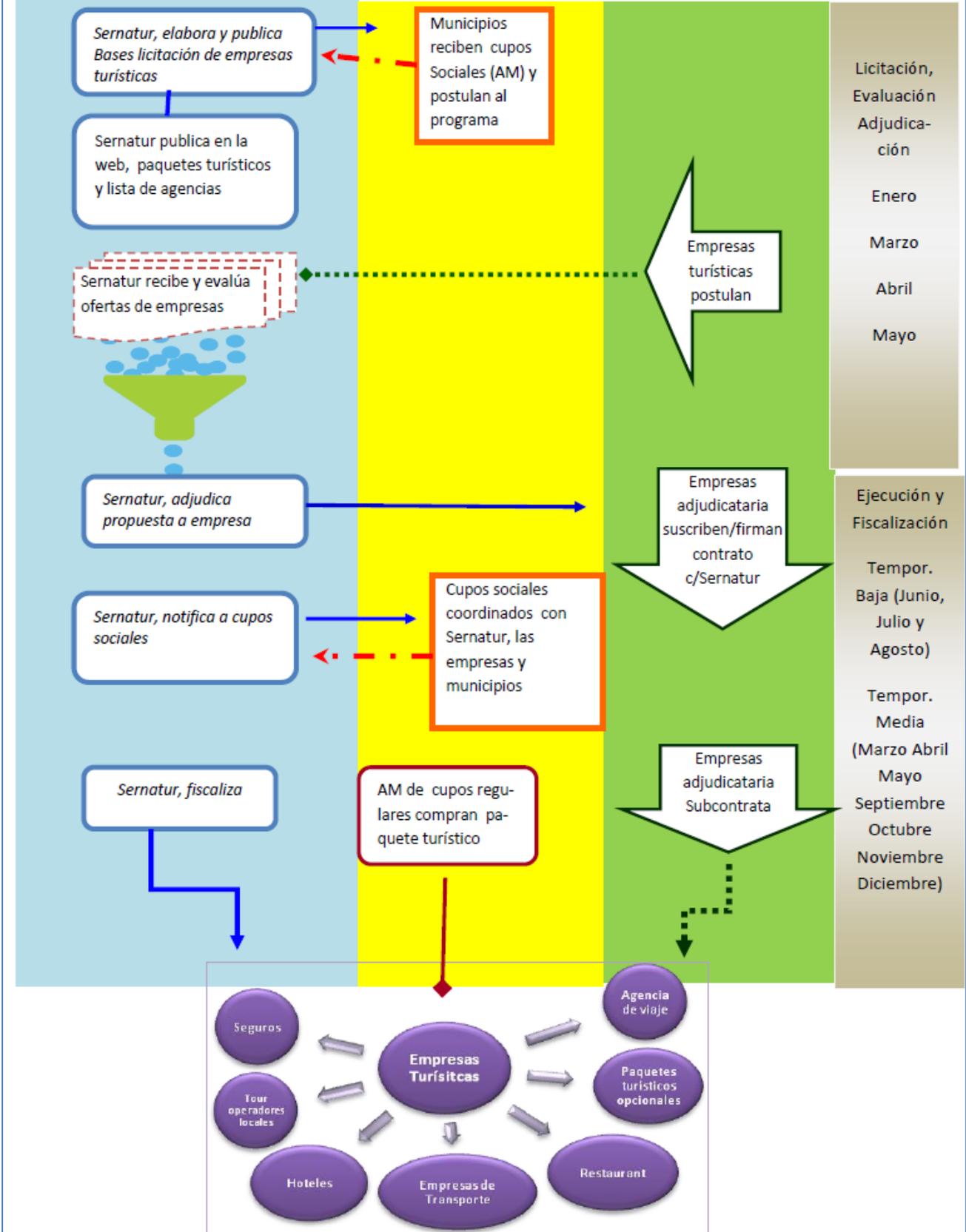
en adelante que corresponde a los años 2010-2011). Para el caso de los chilenos que concurren al exterior (en el marco de convenios de intercambio de pasajeros), la adjudicataria los incluye sólo como registro de pasajeros, ya que por éstos no se paga subsidio o aporte Estatal alguno.

3.1.1.7 Producción del Informe de Resultados Anuales. La contraparte técnica, al final de cada año elabora un Informe final que contiene un análisis técnico y financiero de los logros del componente. Este informe tiene como insumos: la encuesta de satisfacción de usuarios que se realiza; el informe del encargado de destino del programa; el informe del prestador de servicios; y las estadísticas de la plataforma informática

A continuación se presenta el flujo grama 1 correspondiente al proceso de producción del componente 1. El flujograma original presentado por el programa fue modificado puesto que se consideró que no ilustraba en forma adecuada el proceso de producción del componente. Particularmente, se estimó que el diagrama propuesto era vago por cuanto no incorporaba en su descripción la relación con los municipios durante la primera fase de operación. Tampoco incluía como parte del proceso la función de fiscalización desarrollada por SERNATUR.

es la encargada del traslado de los potenciales beneficiarios residentes en el extranjero a las ciudades de origen del Programa. Este convenio también busca que otros connacionales residentes en el exterior tengan la información oportuna y los mecanismos a través de los cuales poder tomar una reserva de viaje en el Programa Vacaciones Tercera Edad en el exterior, aun cuando los valores por concepto de traslado desde su ciudad de origen en el exterior a Chile no tenga subsidio alguno incorporado.

FLUJOGRAMA 1: PROCESO PRODUCCIÓN COMPONENTE VACACIONES TERCERA EDAD



3.1.2 Componente 2: Paquetes turísticos ejecutados para viajes de giras de estudio

Este componente consiste en ofertar un paquete turístico con un subsidio al costo del viaje de cada pasajero (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 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 que acompañan a los estudiantes. A partir de la temporada (julio 2011- abril 2012), se incluye a 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. La evaluación sobre estos destinos y establecimientos se incorpora en diseño y en el capítulo de eficacia.

El paquete turístico de viaje se oferta a alumnos y profesores y/o inspectores, otorgando un financiamiento de más de un 70% del valor del paquete turístico para los jóvenes que participen. Esto se traduce en que deberán rembolsar un co-pago alrededor de \$35.940 pesos del año 2011. En el caso de los/as profesores y/o inspectores, el Programa Gira de Estudios contempla el financiamiento del 100%.

La duración de la Gira de Estudio es de 6 días 5 noches, incluyendo el día de partida y de regreso. Los servicios principales que te ofrecemos son:

- Traslado en bus sin noches a bordo;
- Alojamiento en hoteles y/o cabañas en habitación compartida, entre otros;
- Pensión completa (desayuno, almuerzo y cena);
- Tours, city tours, excursiones y actividades recreativas;
- Ingreso a Museos y Parques Nacionales;
- Guía acompañante durante todo el viaje;
- Seguro de asistencia en viaje.

El proceso de producción de este componente se describe en forma cronológica, y en cuadro a continuación se presenta el flujo grama con las responsabilidades:

3.1.2.1 Identificación de destinos, selección de comunas y establecimientos municipalizados y particulares subvencionados diurnos y nocturnos. La unidad encargada del programa identifica los destinos de las giras de estudio y los publica en su página web. Los destinos se definen según un conjunto de criterios¹²² que en términos generales evalúan las posibilidades que tiene cada región para recibir turistas. Como se mencionó la elección de destinos no se valida.

Durante esta etapa, también se realiza la asignación de cupos a los establecimientos educacionales en función al número total que tiene la región y el número de matrícula en enseñanza media que posee, distribuyéndose los cupos de manera proporcional, esto se considera adecuado. Una vez definido lo anterior, SERNATUR invita a través de un correo electrónico a todos los directores de establecimientos educacionales municipalizados y particulares subvencionados diurnos de las regiones participantes, que cuenten con segundo año de enseñanza media 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. En dicho correo se entrega una clave de acceso para postular al Programa.

122 Estacionalidad y capacidad ociosa, referida a la estacionalidad de la demanda turística en relación al destino; Oferta hotelera, referida a la calidad de los hoteles y su oferta de camas; Demanda, referida al interés de los beneficiarios por visitar el destino; Interés de empresarios, referida al interés de empresarios locales por participar en el Programa; Infraestructura, referida a la adecuación del establecimiento de alojamiento del destino a las necesidades de los/as jóvenes; Transporte, referida a la oferta de transporte en el destino; Servicios de salud, referido a la existencia de servicio de salud a no más de 50 Km. del destino; y finalmente, Atractivos turísticos, referidos a la cantidad y calidad de atractivos turísticos del destino.

3.1.2.2 Postulación y Selección de Establecimientos Educativos. Para hacer efectiva la postulación al Programa, los establecimientos educacionales interesados deben ingresar a la página Web (www.giradeestudio.cl, link Postulación). En dicha página, los directores de los liceos deben registrar sus datos de contacto y la matrícula de alumnos de segundo año medio. Luego, considerando los cupos existentes para cada región, SERNATUR realiza un proceso de selección de los centros educativos, que han postulado, basado en el índice de vulnerabilidad escolar obtenido mediante la aplicación de la encuesta IVE-SINAE. Producto de lo anterior, los establecimientos educativos se categorizan en orden decreciente, dándole prioridad de participación a los establecimientos educacionales más vulnerables de las regiones que participan. Este proceso de selección se considera adecuado en el marco del análisis que ya se realiza sobre los beneficiarios intermedios del programa y la opción por privilegiar ciertos grupos de interés vulnerables.

3.1.2.3 Elaboración y publicación de bases de licitación. En forma paralela, SERNATUR elabora las bases administrativas y técnicas de la licitación pública. Se llama a presentar ofertas o propuestas para el desarrollo y ejecución del componente Giras de Estudio. Se llama a proveedores inscritos y no inscritos en Chile Proveedores; éstos corresponden a sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, domiciliadas y constituidas, en Chile, de acuerdo a la legislación chilena, que tengan como giro a la actividad turística. Dicho contrato es regulado de acuerdo a Bases de Licitación, las que son aprobadas por Resolución T.R. del Director Nacional de SERNATUR y publicadas.

3.1.2.4 Recepción y Evaluación de las ofertas de empresas. Se reciben las ofertas de proveedores turísticos para la ejecución del componente. Se procede al análisis y evaluación de las mismas en función de los criterios establecidos en las bases de licitación¹²³ (págs. 12-16). Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación (ver descripción de cada criterio en el punto 4 de este Anexo). Los indicadores señalados en la cláusula “Criterios de Evaluación” son evaluados con un puntaje de 1 a 4, a saber: Nota 4 = Excelente. Nota 3 = Muy bueno. Nota 2 = Bueno. Nota 1 = Regular. El proceso de evaluación es interno y lo realiza una “comisión evaluadora” de las ofertas, designada por el/la directora/a Nacional de SERNATUR, constituida por un profesional del Dpto. Administrativo, la Encargada de la Unidad de Programas Sociales, un Abogado de la Fiscalía y un profesional de la Unidad de Programas Sociales. Para efectos de la evaluación, la comisión puede incluir a representantes de entidades públicas distintas a SERNATUR.

3.1.2.5 Adjudicación de la propuesta a empresa. El informe de la comisión evaluadora es entregado al Director/a de SERNATUR quien resuelve y adjudica a los proveedores que hacen la oferta más ventajosa para el servicio licitado. El informe que entrega la comisión evaluadora contiene una lista jerarquizada de las ofertas con sus respectivos puntajes en función de su admisibilidad administrativa, técnica y económica (criterios ya indicados en punto anterior). La comercialización del Programa es efectuada directamente por la empresa adjudicataria, o por quien ésta designe. La empresa adjudicataria es la responsable de realizar la reserva de viaje, de acuerdo a los listados aprobados por SERNATUR.

3.1.2.6 Suscripción y Firma del contrato. Se firma el contrato entre SERNATUR y la empresa adjudicataria. El contrato para cada lote entra en vigencia desde la total tramitación del acto administrativo que lo aprueba, y tiene una duración de 24 meses, prorrogables. La Unidad de Programas Sociales toma el rol de contraparte técnica. El contrato especifica las acciones a realizar y los costos, los tiempos y montos globales y parciales a cancelar por SERNATUR. El contrato formalizado se ingresa a la Contraloría General de la República para su toma de razón, y posteriormente se da inicio a la ejecución del componente.

123 Criterios: Distribución de pasajeros según destino y origen. - 7%; Propuesta de innovaciones - 10%; Oferta de alojamiento y noches cama. - 10%; Difusión del Programa. - 8%; Precio - 5%; Cantidad y variedad de modalidades de pago - 6%; Propuesta informática. - 3%; Currículo y antigüedad - 8%; Oferta de transporte. - 7%; Número de pasajeros y valores de copago- 15%; Oferta de excursiones y visitas guiadas - 8%; Condiciones y cobertura del seguro a contratar. - 6%; Calidad, cantidad y variedad de la alimentación. - 7% Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación. (Bases de Licitación, SERNATUR, Págs, 12-16).

3.1.2.7 Notificación y selección del viaje y alumnos/profesores o inspectores. SERNATUR notifica vía correo electrónico a los liceos, colegios o centros educacionales, indicándoles que han sido seleccionados con una Gira de Estudio¹²⁴ y se les señala el plazo en el que deberán escoger fecha y destino de viaje. El Director/a de cada establecimiento educacional es el/la única responsable de señalar, en un plazo determinado, la fecha y el destino de viaje que desean; seleccionar a los alumnos y/o alumnas de segundo año medio, y a los profesores/as y/o inspectores/as que asistirán al viaje; y recolectar la documentación y el monto de co-pago asociados. Como los cupos son limitados, el orden de llegada de las solicitudes será la prioridad de asignación de éstos. Una vez realizado este proceso se Coordina y gestionar el viaje con SERNATUR, la empresa encargada de realizar el viaje y con el Departamento Provincial de Educación correspondiente.

3.1.2.8 Ejecución y Fiscalización del componente. El componente se ejecuta a través de la modalidad de “turnos”¹²⁵, en temporada baja (Junio, Julio y Agosto) y temporada media (marzo, abril, mayo, septiembre, octubre, noviembre, diciembre). Para la entrega de los bienes y servicios comprometidos, la empresa adjudicataria subcontrata a empresas del rubro turístico (restaurantes, empresa de transportes, hoteles, agencias de viajes, seguros, tours opcionales) que son parte de la cadena de producción del componente.

Paralelamente, la contraparte técnica del programa, designa encargados de destino como representante de sus intereses, quienes tienen la función de velar en terreno por la correcta ejecución del programa y por los servicios comprometidos en el respectivo contrato. Específicamente se encarga de fiscalizar la llegada de los usuarios según la lista establecida, los lugares de alojamiento, el transporte, la alimentación, las excursiones, visitas guiadas y actividades recreativas, y de resolver los problemas que se presenten con cada uno de los turnos en cuanto a la calidad y oportunidad de los servicios prestados.

3.1.2.9 Pago de los servicios prestados. Los desembolsos están especificados en un cronograma de pagos, propuesto por la empresa adjudicataria, directamente vinculado con la prestación de los servicios. Sin embargo, el pago se realiza en función de los siguientes: i) presentación de la documentación solicitada: facturas, en las que se contemple el número total de pasajeros viajados, el origen/destino del paquete turístico y el monto de subsidio correspondiente al número de pasajeros viajados; y ii) informe del encargado de destino del componente. Toda factura debe ser acompañada del listado de viajeros (nombre y rut) timbrado por el establecimiento de alojamiento en copia u original; En el caso de que sean incorporados nuevos establecimientos durante el desarrollo del Programa, se adjunta los documentos en el ingreso de la rendición que contemple dicho lugar de alojamiento. El Servicio paga solamente el valor del subsidio equivalente al número de beneficiarios efectivamente viajados. En el caso de que un pasajero se retire del destino antes de completar toda la estadía, será contabilizado para el pago de subsidio respectivo.

3.1.2.10 Producción del Informe de Resultados Anuales. La contraparte técnica, al final de cada período de ejecución elabora un Informe final que contiene un análisis técnico y financiero de los logros del componente. Este informe tiene como insumos: la encuesta de satisfacción de usuarios que se realiza; el informe del encargado de destino del programa; el informe del prestador de servicios; y las estadísticas de la plataforma informática.

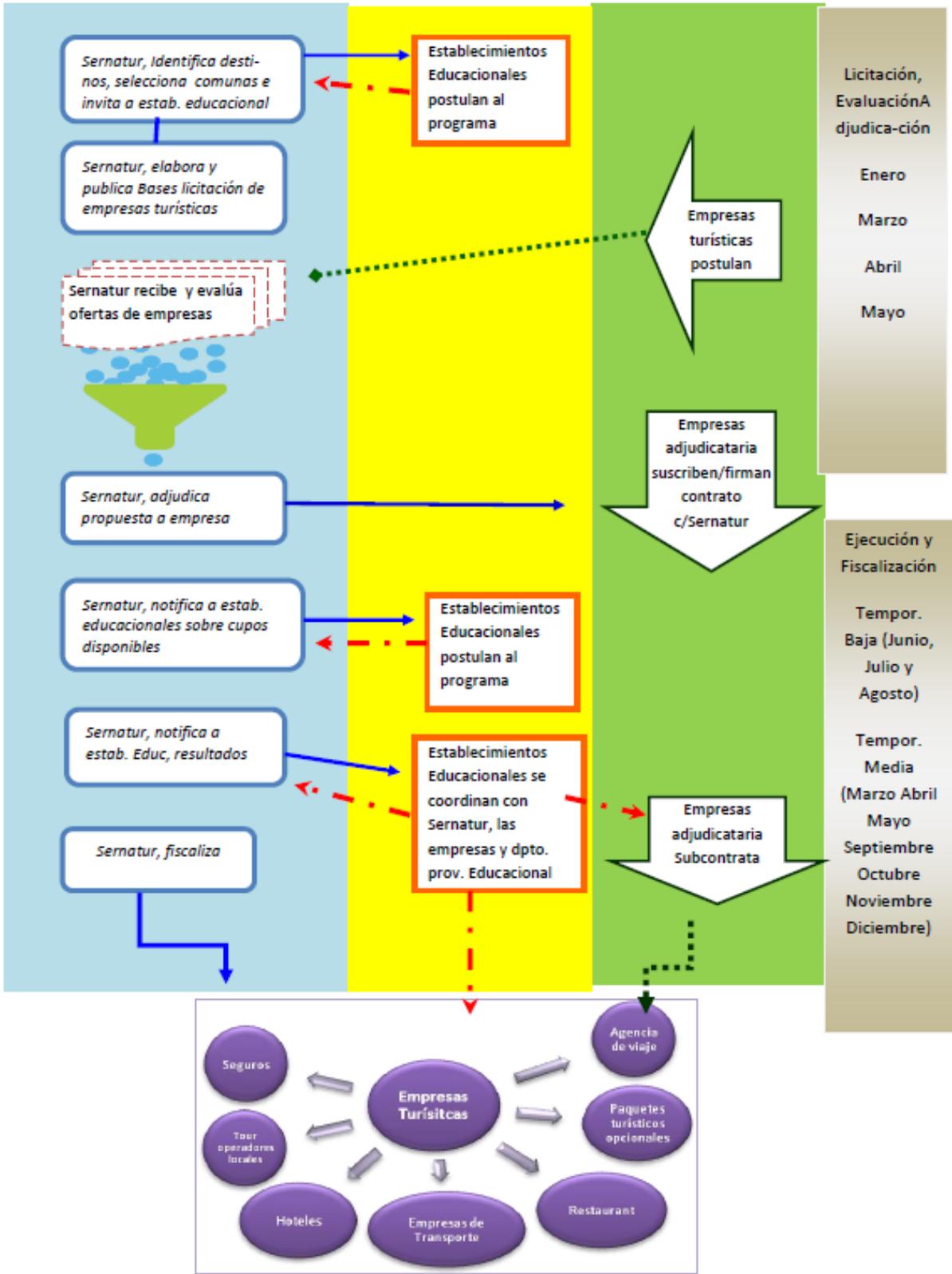
A continuación se presenta el flujograma 2 correspondiente al proceso de producción del componente 2 que se modificó por razones similares al anterior: no se incluyó en su descripción la relación con los los

124 Los establecimientos educacionales postulantes al beneficio del Programa, pero que no fueron seleccionados en primera instancia, quedan en lista de espera, la cual puede avanzar siempre y cuando se produzcan nuevos cupos. Para estos casos, el criterio de selección es siempre el mismo, es decir el índice de vulnerabilidad.

125 Un turno se refiere a aquella parte de la programación en donde se desarrolla un conjunto de viajes, con todas las condiciones, requerimientos y exigencias del paquete turístico, desde el inicio, distribuido cronológicamente durante la vigencia del Programa, en cada uno de los destinos. El número de Turnos podrá ser de 10 por cada destino en cada temporada y cada uno de los lotes.

establecimientos educativos durante la primera fase de operación. Tampoco incluyó como parte del proceso la función de fiscalización desarrollada por SERNATUR.

FLUJOGRAMA 2: PROCESO PRODUCCIÓN COMPONENTE GIRAS DE ESTUDIO



Anexo 3.2. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

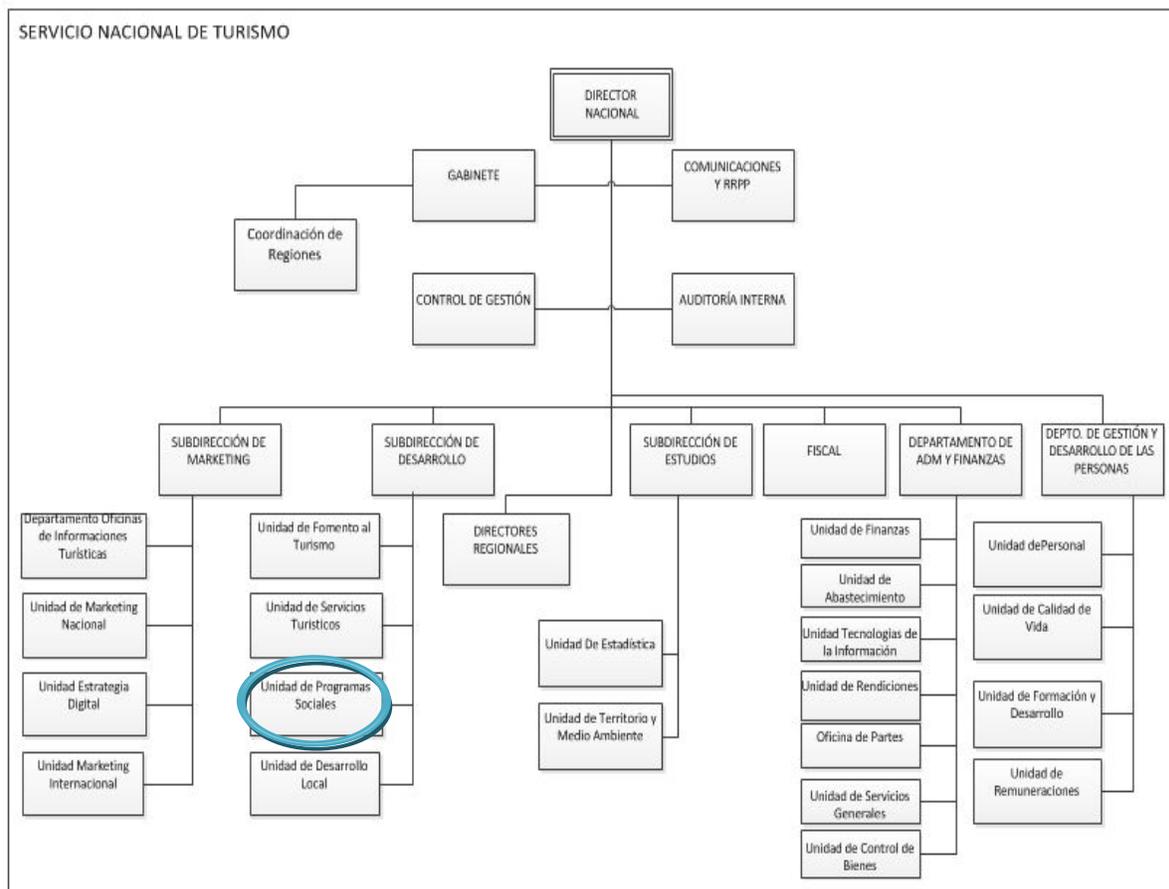
3.2.1 Estructura organizacional

El Programa es desarrollado por el servicio Nacional de Turismo, el cual depende de la Subsecretaría de Turismo y esta, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.



El Servicio Nacional de Turismo es un organismo público encargado de promover y difundir el desarrollo de la actividad turística de Chile. 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, la cual se ubica al interior de la Subdirección de desarrollo.

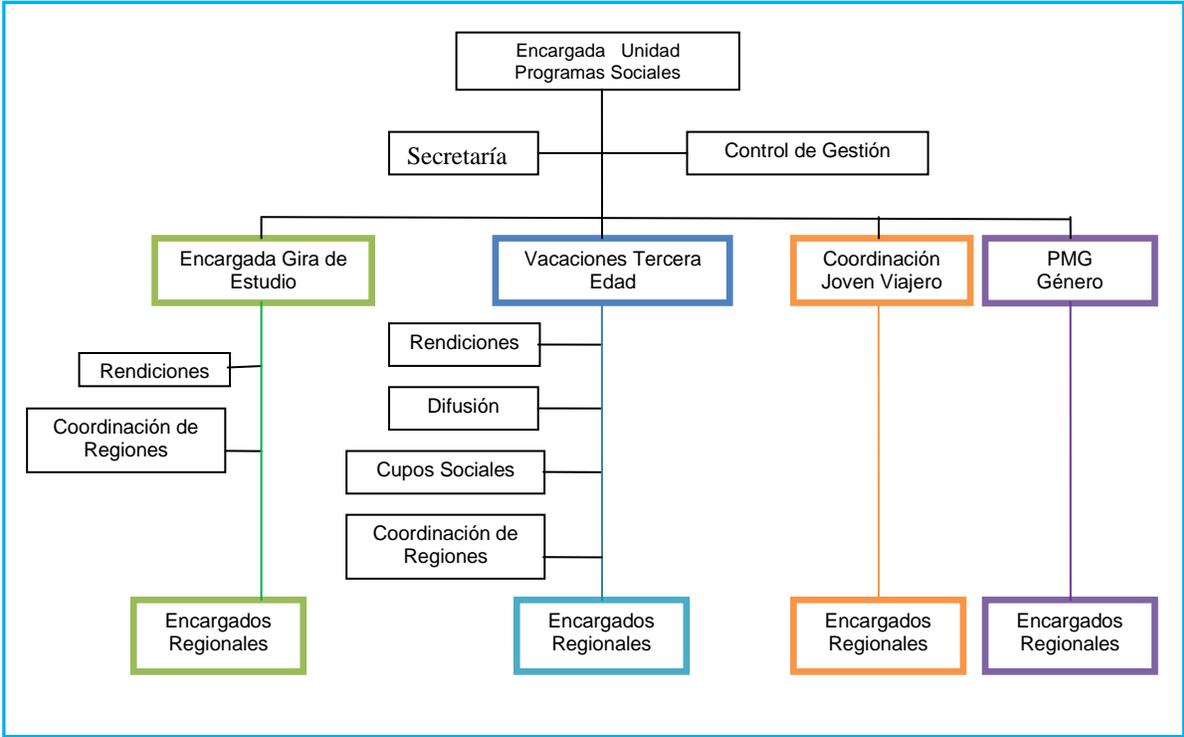
Cuadro 2: Organigrama SERNATUR



La ubicación actual del programa dentro de la estructura organizacional se considera adecuada, porque por ahora, no existe duplicidad entre la unidad de programas sociales y otras unidades de la institución, como por ejemplo la unidad de fomento al turismo. Aunque la mayor focalización del programa hacia la pequeña y mediana empresa turística, podría significar que la unidad se reorganizara en función del fomento al turismo.

En cuanto a la organización interna de la Unidad de Programas Sociales, ésta se estructura con una Encargada y 4 áreas temáticas o componentes: Giras de Estudio, Vacaciones de la Tercera Edad, Joven Viajero y el PMG de Género, ver cuadro a continuación.

Cuadro 3: Estructura Interna de la Unidad de Programa Sociales



3.2.2. Principales funciones de la Unidad de Programas Sociales, se presentan a continuación:

- Elaborar bases de licitación para los procesos correspondientes.
- Ser contraparte técnica de los procesos respectivos, supervisando el trabajo encomendado.
- Convocar beneficiarios y realizar procesos de postulación y selección si corresponde
- Fiscalizar los componentes de los paquetes turísticos
- Verificar y validar la identidad de los beneficiarios
- Coordinar y gestionar los viajes
- Coordinar con otras instituciones el desarrollo del programa
- Realizar las rendiciones de los programas, revisando los documentos de pago respectivos, elaborando informes de pago, entre otros.
- Realizar acciones de promoción y difusión del programa
- Desarrollar estudios de evaluación
- Elaborar propuestas presupuestarias
- Fiscalizar los destinos de viaje
- Elaborar estadísticas del programa y de sus componentes
- Velar por la correcta ejecución del PMG de Género (guía turismo mujer, web turismo mujer, concurso turismo mujer y proyecto turismo mujer Bío Bío).

Es interesante notar que las funciones de la Unidad de Programas Sociales están referidas casi exclusivamente a las tareas relativas al programa bajo evaluación, salvo en lo relativo al PMG de género que se considera una tarea no relacionada con el programa.

3.2.3 Funciones Específicas:

Una vez que se adjudica la licitación y comienza el período de ejecución de los componentes, la Encargada de la Unidad de Programas Sociales toma el rol de contraparte técnica. Como tal está facultada para efectuar la supervisión, evaluación y fiscalización de las obligaciones contraídas por la empresa adjudicataria, en las aclaraciones, en la propuesta presentada y en el contrato respectivo, con sus eventuales modificaciones para cada uno de los lotes, en sus ámbitos técnicos, programáticos, jurídicos y/o financieros. Sus funciones específicas son las siguientes:

- Designar a los encargados de destino como representantes de sus intereses.
- Supervisar y controlar el desarrollo del trabajo, velando por el estricto cumplimiento de los objetivos del llamado a licitación y de los plazos acordados para la entrega de los productos.
- Autorizar adecuaciones relativas al plan de trabajo y en general atender y resolver situaciones emergentes no consideradas.
- Aprobar, a través de un recibo conforme, los productos generados en el proceso.
- Autorizar los pagos programados según se haya acordado en el contrato de prestación de servicios.
- Proponer la aplicación de las sanciones que se estipulen en el contrato, en el caso que compete.

Así también, la contraparte técnica, puede acordar adecuaciones al plan de transporte con la empresa adjudicataria de cada uno de los lotes, en lo relativo a la fecha de los viaje, además traspasar los cupos entre las diferentes regiones de origen y/o destino, siempre y cuando se respeten valores y cuotas mínimas de acuerdo a las condiciones establecidas en las presentes bases, lo anterior, con la finalidad de cautelar el buen funcionamiento y acabado cumplimiento del Programa mediante resolución exenta de la Directora Nacional de Turismo.

El equipo de apoyo a la Unidad de programas sociales, se compone de doce personas que trabajan en el equipo central con estatus jurídico correspondiente a contrata (8 profesionales, 4 administrativos y 2 técnicos). Estos desarrollan las siguientes funciones:

- Supervisar la entrega de material de difusión del programa (por parte del encargado de destino en regiones).
- Fiscalizar el proceso de despacho y recepción de pasajeros de cada turno.
- Coordinar y ejecutar la difusión del programa ante los distintos entes externos relacionados (en el caso de vacaciones de la tercera edad, con Senama, organizaciones de adultos mayores, municipios, etc.; en el caso de giras de estudio con establecimientos educacionales).
- Elaborar y sistematizar catastros de puntos de venta o canales de comercialización del programa y fiscalizarlos
- Supervisar el cumplimiento de las indicaciones técnicas en el proceso de emisión de boletos para cada turno de beneficiarios.
- Atención de público y recepción de reclamos, sugerencias y observaciones.
- Revisar rendiciones que emiten los adjudicatarios del programa y verificar que la documentación presentada cumpla con los requisitos de las bases del programa.
- Fiscalizar las agencias de turismo y los medios de transporte asociadas al programa
- Colaborar en la confección de contratos y convenios con el operador y otras adjudicatarias.

Los encargados de destino del programa son profesionales dedicados exclusivamente a la ejecución del programa y tienen como función supervisar –en terreno- la correcta ejecución del programa y los servicios comprometidos en el respectivo contrato con cada adjudicatario. Sus funciones son las siguientes:

- Coordinar y entregar el material de difusión del programa a las distintas entidades para efectos del desarrollo específico de cada componente.
- Fiscalizar el proceso de despacho y recepción de los pasajeros de cada turno.
- Elaborar catastros de puntos de venta o canales de comercialización del programa en regiones, y fiscalizarlos.
- Supervisar el cumplimiento de las indicaciones técnicas para el proceso de emisión de boletos.
- Evaluación del cierre y resultado de la ocupación de cada turno.
- Atención de público, recepción de reclamos, sugerencias y observaciones, y proveer de soluciones a problemas que emerjan.
- Fiscalizar hoteles, medios de transporte, alimentación, desarrollo de actividades recreativas, atención médica y paramédica brindada en lugares de destino, circuitos turísticos
- Coordinación con los representantes de adjudicatarios en lugares de destino y con otras entidades públicas.

3.2.4 Dotación de Personal

La Unidad de Programas Sociales de SERNATUR, para poder llevar a cabo las 4 áreas que muestra su organigrama, cuenta con una dotación de personal a lo largo de todo el país, quienes deben velar por la correcta ejecución de su respectivo Programa, convirtiéndose en el representante de SERNATUR ante los operadores o participantes de los diferentes Programas.

En la Unidad de Programas Sociales, trabaja un total de treinta y nueve personas. Está compuesto por una Jefatura de unidad, una persona encargada de la atención a público y el resto se encuentra asociado a uno de los dos componentes del programa: Giras de estudio o Vacaciones de la tercera edad (ver cuadro de dotación de personal en la página siguiente).

El status jurídico del personal de la Unidad se distribuye de la siguiente manera: 12 personas corresponden a contrata y 27 personas a honorarios. Del total de personas a contrata, 8 son profesionales, 4 son administrativos y 2 técnicos. En el caso de las personas a honorarios, en la ficha de descripción del programa no aparece a qué estamento pertenecen.

La distribución del personal por componente opera de la siguiente manera. En la producción del componente Vacaciones de la tercera edad, trabajan 25 personas de las cuales 8 corresponden a contrata y 17 a honorarios. Respecto del componente Giras de estudio, trabaja un total de 14 personas, de las cuales 4 corresponden a contrata y 10 a honorarios. El personal a honorario es el que, por lo general, tiene la función de encargado/a de destino. Esta distribución de personal se considera apropiada para el volumen de producción que involucra el programa XX pax anuales.

Cuadro 4: Dotación de personal de la Unidad de Programas Sociales.

Región	Nombre Completo	Grado EUS	Calidad Jurídica	Estamento	Observaciones	Lugar de desempeño
Arica	Cabello Rojas Juan Enrique	18	Contrata	Profesional	Encargado Programa Vacaciones Tercera Edad	Arica
Iquique	Baldovino Polanco Cecilia Ventura	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Iquique
Antofagasta	Paula Herrera	-	Honorarios		Encargado Programa Vacaciones Tercera Edad	San Pedro de Atacama
Atacama	Paulo Avila	-	Honorarios		Encargado Programa Vacaciones Tercera Edad	Caldera
Atacama	Vega Gallardo Cristián	-	Honorarios		Encargado de Origen y Destino Programa Gira de Estudio.	Copiapo - Caldera
Coquimbo	Cárdenas Valdez Paula Daniela	17	Contrata	Profesional	Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	La Serena - Coquimbo
Coquimbo	Rodrigo Vergara	-	Honorarios		Encargado de Origen del Programa Gira de Estudio	La Serena - Coquimbo
Coquimbo	Arqueros Vallejos Eric	-	Honorarios		Encargado de Destino Programa Gira de Estudio	La Serena - Coquimbo
Valparaíso	Muñoz Fuenzalida Yenny Roxanna	16	Contrata	Administrativo	Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Viña del Mar - Valparaíso
Valparaíso	Sandrino Llanos	16	Contrata (reemplazo)	Administrativo	Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Viña del Mar - Valparaíso
Valparaíso	Venegas Mardones Pamela Beatriz	16	Contrata	Administrativo	Encargada de Origen y Destino Programa Gira de Estudio	Viña del Mar - Valparaíso
Valparaíso	Rapu Atan Hetu'u	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Isla de Pascua
O'Higgins	Por contratar	-	Honorarios		Encargado Programa Vacaciones Tercera Edad	Pichilemu
O'Higgins	Dahms Poblete Carlos Andrés	-	Honorarios		Encargado Origen y Destino Programa Gira de Estudio	Rancagua - Pichilemu
Maule	Andrea Espinoza	-	Honorarios		Encargada programa Vacaciones Tercera Edad	Linares - Talca
Maule	Orellana Belmar Alejandra del Carmen	-	Honorarios		Encargada Origen Programa Gira de Estudio	Talca
Bío Bío	Guala Cordero David Alfredo	17	Contrata	Profesional	Encargado Origen Programa Gira de Estudio	Concepción
Bío Bío	Quitral Manosalva Fabiola	-	Honorarios		Encargado Destino Programa Gira de Estudio	Los Angeles - Salto del Laja
Bío Bío	Astroza Sandoval Roxana de Las Nieves	10	Contrata	Tecnico	Programa Vacaciones Tercera Edad	Valle Las Trancas - Chillán - Concepción
Araucanía	García Gutiérrez Luis Víctor	16	Contrata	Administrativo	Encargado Programa Vacaciones Tercera Edad	Temuco - Pucón - Villarrica
Araucanía	Marcela Martínez	-	Honorarios		Encargada Origen y Destino Programa Gira de Estudio	Temuco - Pucón - Villarrica
Los Ríos	Cárdenas Hernández Erica Eliana	-	Honorarios		Programa Vacaciones Tercera Edad	Valdivia
Los Ríos	Angel Beroiza	-	Honorarios		Encargada Origen y Destino Programa Gira de Estudio	Valdivia
Los Lagos	Aguiló Correa Arlec	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Pto. Montt - Pto. Varas - Frutillar
Los Lagos	Ríos Plaza Alejandra Andrea	-	Honorarios		Ebcargada Origen y destino Programa Giras de Estudio	Pto. Montt - Pto. Varas - Frutillar
Los Lagos	Ríos Guzmán Rebeca Francisca	12	Contrata	Técnico	Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Chiloé
Aysén	Rocío Aguilar	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Coyhaique - Pto. Chacabuco
Magallanes	Vidal Santana Carolina Marcela	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Pta. Arenas
Metropolitana	Alejandra Muñoz	-	Honorarios		Encargada Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Retamal Wiedmaier Maria Francisca	5	Contrata	Profesional	Encargada de la Unidad de Programas Sociales	Santiago
Nivel Central	Needham Reyes Alberto	14	Contrata	Profesional	Atención de Público y Secretaría de la Unidad	Santiago
Nivel Central	Lobos Lagos Gloria Ester	10	Contrata	Profesional	Encargada Programa Gira de Estudio	Santiago
Nivel Central	Riquelme Gálvez Yenny Pilar	12	Contrata	Profesional	Coordinación de Regiones Programa Gira de Estudio	Santiago
Nivel Central	Benavente Fuentes Felipe	13	Contrata	Profesional	Encargado de Rendiciones Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Martínez Fernández Norma Elena	-	Honorarios		Encargada de Rendiciones Programa Gira de Estudio	Santiago
Nivel Central	Jiménez Buendía Ana María	-	Honorarios		Coordinación Regiones Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Quilaqueo Aguirre Rodrigo Christopher	-	Honorarios		Atención de público y difusión Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Cristian Gonzalez	-	Honorarios		Control de Gestion interno Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Bossy Fisher Patricia	-	Honorarios		Coordinación Regiones Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Molina Uval Ana María	-	Honorarios		Atención de público y difusión Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago
Nivel Central	Sanhueza San Martín Francisco	-	Honorarios		Encargado de estudios y Cupos Sociales Programa Vacaciones Tercera Edad	Santiago

Fuente: Unidad de Programas Sociales, SERNATUR 2012.

3.2.4 **Mecanismos de coordinación**

Los mecanismos de coordinación al interior de la institución para la ejecución del programa se caracterizan por una relación directa entre la Encargada de la Unidad y la Subdirección de Desarrollo de la Subsecretaría de Turismo. La coordinación se establece en función de la evaluación de las propuestas de los oferentes y de la ejecución del programa.

Por su parte la Encargada de la Unidad establece coordinaciones con otros departamentos de SERNATUR para efectos del desarrollo de las distintas funciones de producción del programa tales como: revisión y aprobación de bases de licitación y contratos; rendición financiera y ejecución del presupuesto; evaluación de las propuestas; resolución legal de conflictos que se puedan presentar.

La coordinación entre la Unidad de Programas Sociales y los encargados de destino es directa, manteniendo informadas a las Direcciones regionales¹²⁶ y a las oficinas locales¹²⁷. Los/as Directores Regionales son los superiores jerárquicos directos de los encargados de destino desde el punto de vista administrativo, pero funcionalmente ellos dependen directamente de la Encargada de la Unidad de programas sociales, quiénes los designa.

Los encargados de destino en las regiones mantienen una coordinación permanente con la empresa adjudicataria y empresas turísticas (hoteleras, transporte, agencia de viajes, etc) en virtud del ejercicio de sus funciones de fiscalización y respecto del informe de evaluación que emite respecto de cada lote o paquete turístico desarrollado, el que remite a la Encargada de de la Unidad.

3.2.5 **Complementariedades o duplicidades entre el programa y otros programas**

Respecto del componente vacaciones tercera edad, existen iniciativas de parte de las agencias de viaje que utilizan los beneficios abiertos para la tercera edad y ofertan paquetes de turismo. Sin embargo, no son complementarios ni existe duplicidad respecto de la oferta de SERNATUR (pendiente). En relación con el componente Giras de Estudio, existen ofertas turísticas similares¹²⁸ en cuanto a destinos, sin embargo ninguna incorpora el subsidio que se entrega a estudiantes vulnerables que es la gran ventaja de la oferta SERNATUR.

Como se mencionó no existe duplicidad entre la unidad de programas sociales y otras unidades de la institución, como por ejemplo la unidad de fomento al turismo. Aunque la mayor focalización del programa hacia la pequeña y mediana empresa turística, podría significar que la unidad se reorganizara en función del fomento al turismo.

La oferta de SERNATUR incluye cinco programas y un sistema de certificación de calidad, además de vacaciones para la tercera edad y giras de estudio. Los cinco programas son iniciativas complementarias al programa evaluado. Ninguno de ellos presenta duplicidades. A continuación se presentan una breve descripción de los objetivos de estos programas y del sistema.

- **Programa Fomento al Turismo Internacional** El principal objetivo es promover la industria turística de nuestro país a nivel internacional. Para ello, se diseña un plan de marketing, el cual orienta y focaliza nuestros recursos de marketing y financieros. Esto ha permitido en los últimos años, la ejecución de acciones promocionales consistentes y sistemáticas en los mercados más favorables para nuestro

126 Las Direcciones Regionales de Turismo funcionan en cada una de las regiones y están a cargo de un Director Regional. Les corresponde orientar, coordinar e incentivar las actividades del sector público y privado para el desarrollo del sector turístico. Además, deben difundir y promocionar en el territorio nacional como en el extranjero, las atracciones y valores turísticos de la región.

127 Están ubicadas en algunas Provincias que tienen un alto desarrollo turístico y/o que poseen mayores dificultades de acceso. Dependen de las Direcciones Regionales de Turismo y les corresponde coordinar las actividades del sector público y privado para el desarrollo del sector turístico provincial.

128 <http://www.gira.cl>

turismo. En la actualidad, se encuentra en plena implementación el Plan de Marketing turístico Internacional, el cual establece mercados prioritarios para la promoción, tales como Europa, Norteamérica y países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia, entre otros.

- Turismo Mujer es un espacio creado con el fin de contribuir al desarrollo de la industria turística nacional y apoyar a las empresarias y usuarias del rubro turístico, desarrollando una página web que recopila información para las empresas, turistas y público en general. Además, pone a disposición de todas las mujeres, la Guía de descuentos “TURISMO MUJER”, publicación on-line que recopila ofertas de productos y servicios turísticos de todas las regiones del país.
- Programa de Fomento al Turismo tiene como fin el potenciar la competitividad del turismo en Chile, y su propósito es la captación de nuevos segmentos de mercado capaces de acelerar el crecimiento turístico, reduciendo la estacionalidad de la actividad y desconcentrando territorialmente la oferta. Si bien sus objetivos son similares, los productos que desarrolla son únicos al programa: 1.- estudios de factibilidad ambiental, diseños finales e inversiones en obras y equipamiento destinados a permitir un adecuado desarrollo de oferta de intereses especiales, en función de la vocación turística de las áreas seleccionadas. 2.- Desarrollo de nueva Oferta Turística: (i) el impulso al emprendimiento para el desarrollo de nuevos productos de turismo de intereses especiales; (ii) el fortalecimiento del tejido empresarial a través de la generación y consolidación de redes empresariales orientadas a necesidades del mercado; y (iii) mejora de calidad de la oferta, a través del apoyo para la adhesión a sistemas de calidad y el desarrollo de capacidades laborales en las empresas turísticas. 3.- Fortalecimiento de la Institucionalidad Turística. Las actuaciones de este componente se dirigirán a fortalecer la Administración turística a nivel nacional, regional y local.
- Programa Turismo Sustentable Considera el desarrollo de siete manuales denominados “Chile por un turismo sustentable”, como parte del Programa Nacional de Sustentabilidad de SERNATUR, que considera entre sus líneas estratégicas de acción, la difusión y sensibilización de Buenas Prácticas Sustentables para la Industria del Turismo.
- Programa de Turismo Municipal, El objetivo del Programa es lograr que los municipios incorporen la actividad turística dentro de su gestión anual como un tema relevante, y que se realiza asociativamente a nivel regional y nacional. Se ha propuesto un Plan de Acción para el período 2011 – 2014, herramienta que implica sostener una coordinación ordenada que los oriente en la toma de decisiones relativas al desarrollo turístico del destino que comparten, ya que una comuna será parte de un destino o bien formará parte de uno.
- Programa de Conciencia Turística tiene como objetivo aprender a reconocer cuál es el rol turístico que nos toca cumplir como chilenos frente al turismo, unas como turista otra como anfitrión y para lograrlo se hace a través de dos instancias: i) las capacitaciones a personas y grupos específicos que interactúan cotidianamente con los turistas, tales como: Carabineros de Chile, taxistas, guías y scouts de Chile, empresarios, funcionarios municipales y estudiantes; y ii) implementación de campañas de comunicación con publicidad en cine, televisión y vallas camineras llamando a tomar mayor conciencia del medio ambiente y no botar basura en los destinos turísticos del país.
- El sistema de calidad constituye una de las líneas de trabajo dirigida a mejorar la oferta de los servicios turísticos a través del cumplimiento voluntario de estándares de calidad establecidos en normas técnicas que han sido desarrolladas por la propia industria. Busca mejorar la satisfacción de los clientes que ocupan estos servicios. Este programa está dirigido a empresas y servicios turísticos ya constituidos del las áreas de alojamiento turístico, agencias de viajes, operadores turísticos , actividades de turismo aventura y servicios de guía de turismo.

Anexo 3.3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.

Para la ejecución del programa, en ambos componentes, se transfieren los recursos monetarios a través del pago de subsidio a la empresa adjudicataria de cada turno por pasajero viajado. El valor de cada paquete está conformado por el valor del aporte estatal por paquete más el co-pago de cada beneficiario/a. El Servicio paga solamente el valor del subsidio o aporte equivalente al número de beneficiarios efectivamente viajados, en el caso de que un pasajero se retire o deba retirarse del destino antes de completar toda la estadía, también es contabilizado para el pago total del aporte correspondiente por dicho pasajero.

La comercialización del Programa es efectuada directamente por la empresa adjudicataria, o por quien ésta designa en su reemplazo, la que debe disponer de los medios materiales y recursos humanos adecuados, así como de oficina propia o ajena contratada para tal fin. En el caso de giras de estudio, esta empresa sirve de punto de referencia para que los directores de establecimientos educacionales, alumnos, profesores, apoderados, municipios y cuantos lo requieran, puedan recibir toda la información necesaria. En el caso de vacaciones para la tercera edad, la comercialización opera de la misma forma, aunque el proceso de reservas y ventas se efectúa preferentemente a través de Agencias de Viajes, salvo en el caso de los Cupos Sociales

3.3.1 Modalidad de traspaso de recursos.

Garantía. Para garantizar el traspaso de recursos los oferentes deben presentar una garantía por el lote al cual postulen (si lo hacen a ambos lotes deben presentar dos garantías). Se acepta como garantía una boleta bancaria correspondiente al 1% del monto ofertado, en el caso de vacaciones de la tercera edad, y al 5% del total del monto ofertado, en el caso de giras de estudio, del monto ofertado para los 24 meses. Esta garantía es devuelta cuando la adjudicataria haya cumplido en forma íntegra y oportuna la ejecución total del contrato, a total satisfacción del Servicio, o se haya puesto término al mismo.

Solicitud de Pago por parte de la Empresa. Para recibir el pago, la empresa adjudicataria de cada lote presenta los siguientes documentos:

- Informe Programático cuyo contenido es indicado por la Contraparte Técnica mediante carta a la adjudicataria correspondiente.
- Factura(s), en la que se contemple el número total de pasajeros viajados, el tipo de paquete turístico utilizado, las noches de duración de cada tipo de paquete, él o los destinos a los que concurrieron, el medio de transporte utilizado, el monto de subsidio o aporte estatal correspondiente al número de pasajeros viajados y el monto de pago por los beneficiarios.
- Listado de viajeros (nombre completo, Rut, fecha de nacimiento, calidad en la que viajan) por hotel que debe ser entregado en formato papel y digital (Excel y PDF) y contiene nombre y timbre del hotel, fecha de viaje, origen y destino, medio de transporte. En vacaciones de la tercera edad, a los pasajeros viajados con cupos sociales debe incluir – además- el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social y celda denominada Doy fe, en la cual se estampe la firma de los pasajeros menores de 60 años.

En el componente vacaciones para la Tercera edad, los extranjeros que concurran a Chile en el marco del convenio de colaboración o intercambio de pasajeros (Brasil y DICOEX desde la décima temporada en adelante), están sujetos a las mismas indicaciones señaladas para el pago del aporte estatal o subsidio de acuerdo al lote correspondiente. Esto se considera adecuado por el principio de reciprocidad que es válido para los pasajeros chilenos, es decir los Brasileños pagan el importe de éstos últimos. Para el caso de los chilenos que concurran al exterior (en el marco de convenios de intercambio de pasajeros), la adjudicataria del lote, debe incluirlos sólo como registro de pasajeros, ya que por éstos no se paga subsidio o aporte Estatal alguno. Por tanto, sólo se recibe el listado de viajeros por hotel, sin timbre.

Complementariamente, las bases establecen que antes o durante la primera rendición, los adjudicatarios deben adjuntar una carta de presentación de cada establecimiento de alojamiento, indicando el nombre y Rut de éste, junto al o los timbres autorizados por el administrador hotelero, con el que se procederá a constatar la estadía de los beneficiarios en su establecimiento durante el proceso de revisión y rendición de turnos. En el caso de que sean incorporados nuevos establecimientos se debe adjuntar el mismo documento al momento del ingreso de alguna rendición que contemple dicho establecimiento de alojamiento.

Proceso para autorizar pago a empresas. SERNATUR efectúa pagos a cuenta del presupuesto de adjudicación establecido en el contrato, y de acuerdo al cronograma de pago propuesto por la empresa adjudicataria del lote correspondiente, previa presentación de la documentación respectiva, visto bueno de la contraparte técnica y de la aprobación de la factura por la unidad administrativa competente

La Unidad de Programas Sociales tiene a cargo la revisión y comprobación de todos los documentos enviados por la empresa adjudicataria, y es aquí donde se procede a revisar en detalle los documentos entregados por la empresa. Para cursar el pago de la Factura emitida por la empresa adjudicataria, la Unidad de Programas Sociales elabora un Cuadro resumen final en Planilla Excel por cada turno, detallando el total de pasajeros viajados según origen/destino y un Memorándum que la Encargada de la Unidad dirige al Departamento de Administración y Finanzas, acompañado de un informe mediante el cual se comunica de la recepción, revisión y aprobación de lo ejecutado y de la documentación adjuntada

El valor de pago del aporte estatal para cada tipo de paquete es definido por los proponentes en ambos componentes. Para definir el valor los criterios que se deben considerar son los siguientes para cada temporada en el lote N° 1: 6.000 Cupos Sociales + 13.289 Cupos Regulares = 19.289 beneficiarios. Y para el lote N° 2: 6.000 Cupos Sociales + 13.889 Cupos Regulares= 18.289, beneficiarios y 600 chilenos que viajan a Brasil como pasajeros de intercambio con dicho país sin derecho a subsidio. Los oferentes de cada lote pueden ofertar un mayor número de cupos que los señalados. En el caso de giras de estudio, el valor se fija de acuerdo con las siguientes restricciones: a) Beneficiarios alumnos: no se les puede cobrar más de \$ 36.500 (treinta y seis mil quinientos pesos valor válido para el período 2010) por concepto de copago, sin embargo las proponentes pueden ofertar valores inferiores a esta suma, lo que les otorga un puntaje adicional en el proceso de evaluación de la oferta; b) Beneficiarios profesores, éstos están financiados por el aporte estatal en un 100%.

Desde SERNATUR, el pago por pasajero viajado y la calidad del servicio prestado es refrendado a través del Informe que remite desde cada región el Encargado de destino, quien actúa como ministro de fe, fiscalizando el cumplimiento del contrato mediante una "pauta de fiscalización" por viaje realizado (verifica la cantidad de pasajeros que viajaron por establecimiento de alojamiento, cantidad que debe coincidir con lo que el Operador señala en la rendición). Esta información se registra a través de una plataforma Workflow llamada Apia, la cual cuenta con consultas on y off line con el Registro civil, mediante las cuales se verifica la veracidad de los datos de los pasajeros, dentro de este sistema. Cada uno de estos Informes se imprime y forman parte de la documentación de respaldo a la cancelación de la Factura respectiva.

3.3.2 Criterios para evaluar las propuestas y adjudicar licitación.

En primer lugar es necesario describir los criterios que utiliza el programa para la selección de destinos turísticos de los paquetes que oferta, y los de asignación de recursos. Como se fundamentó, al comienzo los criterios de selección de destinos no son validados por el Panel.

Sobre esta base, se elabora por parte de la adjudicataria del componente, una Plan de Transporte en el que se fija la cantidad de pasajeros y los recursos asignados para cada región/ciudad, tanto de origen como de destino del Programa.

Como se mencionó anteriormente, las ofertas presentadas por las empresas de proveedores turísticos para la ejecución del programa se evalúan en función de trece criterios establecidos en las bases de

licitación¹²⁹ (págs. 14-25). Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación y de calificaciones. (ver Cuadro XXX a continuación) con un puntaje de 1 a 4, a saber: Nota 4 = Excelente. Nota 3 = Muy bueno. Nota 2 = Bueno. Nota 1 = Regular. Los criterios utilizados cubren todos los aspectos del paquete turístico y permiten asegurar la calidad del mismo.

Una vez efectuada la evaluación de las ofertas de cada lote, el puntaje final de cada una de ellas será determinada mediante la suma del puntaje. La adjudicación de cada lote se notificará al oferente adjudicado a través del portal www.mercadopublico.cl. Ver en cuadro siguiente los criterios de asignación y distribución de recursos.

En el caso del componente Giras de estudio, la asignación de los cupos regionales se realiza también en función de una serie de criterios que permiten tanto la distribución de recursos para las regiones de origen como las de destino. Dichos criterios están basados en las posibilidades que tiene cada región para recibir pasajeros y despachar beneficiarios.

En el caso de las regiones de destinos, se utilizan los siguientes para determinar cuántos “pax” puede recibir la región, además de las condiciones que se ofrecen: a) Estacionalidad y capacidad ociosa, referida a la estacionalidad de la demanda turística en relación al destino; b) Oferta hotelera, referida a la calidad de los hoteles y su oferta de camas; c) Demanda, referida al interés de los beneficiarios por visitar el destino; d) Interés de empresarios, referida al interés de empresarios locales por participar en el componente; e) Infraestructura, referida a la adecuación del establecimiento de alojamiento del destino a las necesidades de los/as jóvenes; f) Transporte, referida a la oferta de transporte en el destino; g) Servicios de salud, referido a la existencia de servicio de salud a no más de 50 Km. del destino; y finalmente, y h) Atractivos turísticos, referidos a la cantidad y calidad de atractivos turísticos del destino.

En relación a las regiones de origen la distribución se basa principalmente en el número de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados que tiene la región y el número de matrícula en enseñanza media que posee. A partir de estos criterios, se han seleccionados año a año las regiones participantes distribuyéndose los cupos de manera proporcional. Ver en cuadro siguiente los criterios de asignación y distribución de recursos.

129 Criterios: Currículum de la empresa y el equipo responsable - 7%; Oferta de transporte - 8%; Oferta de actividades de animación y tours - 8%; Tours opcionales - 7%; Condiciones y cobertura del seguro a contratar - 5%; Calidad, cantidad y variedad de alimentación - 9%; Plan de asistencia de salud -5%; Canales de comercialización y modalidades de pago - 8%; Propuesta de sistema informático - 5%; Innovaciones - 8%; Precio - 7%; Orígenes, destinos, distribución y valor de pagos -14 Todos estos criterios tienen especificada una escala de evaluación. (Bases de Licitación, SERNATUR, Págs, 16-25).

Cuadro 4. Criterios para la Evaluación y Adjudicación de Propuestas 2010

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
<p>1. Currículum de la empresa y del equipo responsable nota 4: la proponente se encuentra certificada cuenta con 8 o más años de experiencia en el rubro. Demuestra experiencia en el desarrollo de productos turísticos para segmentos específicos de la población. 50% del equipo responsable posee formación profesional. 75% o más del equipo responsable posee 5 años o más de experiencia en el sector turismo. Nota 3: la proponente se encuentra certificada o en proceso de certificación de calidad turística, cuenta con 5 o más años de experiencia en el rubro. Demuestra experiencia en el desarrollo de productos turísticos para segmentos específicos de la población. 30% o más del equipo responsable posee formación profesional. 50% o más del equipo responsable posee 3 años o más de experiencia en sector turismo. Nota 2: la proponente cuenta con 5 años de experiencia en el rubro. 20% o más del equipo responsable posee formación profesional. El 30% o más del equipo responsable posee 3 años o más de experiencia en sector turismo. Nota 1: la experiencia de proponente en el rubro es menor a 5 años, menos del 20% del equipo responsable posee formación profesional.</p>	<p>1. Distribución de pasajeros según destino y origen. Nota 4: la oferta contempla que todos los orígenes tienen más de una posibilidad de destino y 4 o más orígenes tienen la posibilidad de 3 destinos. Nota 3: la oferta contempla que todos los orígenes tienen más de una posibilidad de destinos y 3 o más orígenes tienen la posibilidad de 3 destinos. Nota 2: la oferta contempla que todos los orígenes tienen más de una posibilidad de destinos. Nota 1: la oferta contempla que todos los orígenes tienen más de una posibilidad de destino salvo 1.</p>
<p>2. propuesta de orígenes, destinos, distribución y valores de pagos. nota 4: la oferta de orígenes tiene 7 o más ciudades distintas a las capitales regionales chilenas. la oferta de destinos tiene más de 15 ciudades de origen en Chile con posibilidad de acceder a más de 1 destino en cupos regulares con cuotas óptimas de pasajeros. el valor de pago de los beneficiarios contemplados en la oferta es menor al valor mínimo en un 50% de los paquetes turísticos, además, contempla valores diferentes de acuerdo al medio de transporte y los kilómetros de distancia origen-destino. Respecto del lote n° 1 la propuesta contempla más de 19.289 pasajeros en cada temporada (total 38.578 en 24 meses); respecto del lote n° 2, la propuesta tiene más de 3 ciudades de origen hacia Chile en Brasil y contempla más de 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (39.778 en 24 meses). Nota 3: la oferta de orígenes tiene 5 o más ciudades distintas a las capitales regionales. La oferta de destinos tiene más de 10 ciudades de origen en Chile con posibilidad de acceder a más de 1 destino en cupos regulares. El valor de pago de los beneficiarios contemplados en la oferta es menor al valor mínimo en un 30% de los paquetes turísticos. Respecto del lote n° 1 la propuesta contempla más de 19.289 pasajeros en cada temporada (total 38.578 en 24 meses). Respecto del lote n° 2 la propuesta tiene 2 o más ciudades de origen hacia Chile en Brasil y contempla más de 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (39.778 en 24 meses). Nota 2: la oferta de orígenes tiene 3 o más ciudades distintas a las capitales regionales. La oferta de destinos tiene más de 5 ciudades de origen en Chile con posibilidad de acceder a más de 1 destino en cupos regulares. Respecto del lote n° 1 la propuesta contempla más de 19.289 pasajeros en cada temporada (total 38.578 en 24 meses). Respecto del lote n° 2 la propuesta tiene la ciudad de Sao Paulo como origen hacia Chile en Brasil y contempla más de 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (total 39.778 en 24 meses). Nota 1: las 15 capitales de las regiones del país son origen del programa y cada una de éstas tiene una oferta de destino. el valor de pago de los beneficiarios en la oferta es igual al valor de</p>	<p>2. N° de pasajeros y valores de co -pago: Nota 4: el valor de co-pago por alumno es el menor de las ofertas, siempre y cuando sea menor a \$36.500 pesos, y además presenta el mayor número de beneficiarios. Nota 3: el valor de co-pago por alumno es menor a \$ 36.500 y propone un mayor número de beneficiarios. Nota 2: el valor de co-pago por alumno es menor a \$ 36.500 y mantiene el número de beneficiarios. Nota 1: el valor de co-pago por alumno es igual a \$ 36.500 y propone el número de beneficiarios mínimo establecido.</p>

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
<p>pago por beneficiario establecido en las bases. Respecto del lote n° 1 la propuesta contempla 19.289 pasajeros en cada temporada (total 38.578 en 24 meses). Respecto del lote n° 2 la propuesta tiene la ciudad de Sao Paulo como origen hacia Chile en Brasil y contempla 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (39.778 en 24 meses).</p>	
<p>3. Oferta de alojamiento nota 4: 30% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados, al menos un 40% o más en proceso de certificación y de estos últimos un 50% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. En todos los destinos existen a lo menos dos habitaciones que permitan recibir personas con capacidad disminuida (silla de ruedas). nota 3: 20% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados, al menos un 50% en proceso de certificación y de estos últimos un 50% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. En todos los destinos existe a lo menos una habitación que permita recibir personas con capacidad disminuida (silla de ruedas). Nota 2: 10% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados, al menos un 60% en proceso de certificación y de estos últimos un 40% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. Nota 1: 10% o más de los establecimientos de alojamiento de cada destino presentados en la oferta se encuentran certificados o en proceso de certificación.</p>	<p>3. Oferta de alojamiento y noches camas: Nota 4: 30% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados y, al menos un 40% o más en proceso de certificación y de estos últimos un 50% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. En todos los destinos existe a lo menos dos habitaciones que permitan recibir personas con capacidad disminuida (silla de ruedas). nota 3: 20% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados, al menos un 50% en proceso de certificación y de estos últimos un 50% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. En todos los destinos existe a lo menos una habitación que permita recibir personas con capacidad disminuida (silla de ruedas). Nota 2: 10% o más de los establecimientos de alojamiento presentados en la oferta se encuentran certificados, al menos un 60% en proceso de certificación y de estos últimos un 40% con el compromiso de certificarse antes del 30 de diciembre de 2011. Nota 1: 10% o más de los establecimientos de alojamiento de cada destino presentados en la oferta se encuentran certificados o en proceso de certificación.</p>
<p>4. Calidad, cantidad y variedad de la alimentación nota 4: la oferente presenta con detalle el gramaje y calorías para cada día y plato. Contempla cóctel de bienvenida y cena de despedida especial, la oferente presenta mayor gramaje diario respecto de las otras ofertas y al menos contempla dos platos típicos por destino. Nota 3: la oferente presenta con detalle el gramaje y calorías para cada día y plato. Contempla cóctel de bienvenida o cena de despedida especial, la oferta presenta mayor gramaje diario respecto de las otras ofertas y al menos contempla un plato típico por destino. Nota 2: la oferente presenta con detalle el gramaje y calorías para cada día y plato, presenta mayor gramaje diario respecto de las otras ofertas. nota 1: la oferente presenta con detalle el gramaje y calorías para cada día.</p>	<p>4. Calidad, cantidad y variedad de la alimentación. Nota 4: la propuesta contempla el gramaje y calorías de de los alimentos contemplados en el desayuno, almuerzo, cena, box lunch, si existiese y el snack. Además el menú solicitado en cada destino de viaje tiene un plato típico de la zona y/o propone 2 almuerzos o cenas en algún restaurant diferente al del establecimiento de alojamiento, contemplando para la última noche y otra noche durante el viaje un asado o similar como actividad de esparcimiento. Nota 3: la propuesta contempla el gramaje y calorías de de los alimentos contemplados en el desayuno, almuerzo, cena, box lunch, si existiese y el snack. Propone 2 almuerzos o cenas en algún restaurant diferente al del establecimiento de alojamiento, contemplando para la última noche un asado o similar en la actividad de finalización. Nota 2: la propuesta contempla el gramaje y calorías de de los alimentos contemplados en el desayuno, almuerzo, cena, box lunch, si existiese y el snack. Propone 1 almuerzo o cena en algún restaurant diferente al del establecimiento de alojamiento,</p>

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
	contemplando para la última noche un asado o similar en la actividad de finalización. Nota 1: la propuesta contempla el gramaje y calorías de de los alimentos contemplados en el desayuno, almuerzo, cena, box lunch, si existiese y el snack. Propone 1 almuerzo o cena en algún restaurant diferente al del establecimiento de alojamiento.
<p>5. Oferta de transporte nota 4: el 50% o más de la flota de buses ofertada tiene una antigüedad no mayor a 5 años y todos los buses tienen cinturón de seguridad en sus asientos. La oferta de transporte aéreo cubre el 100% o más de los cupos requeridos. Nota 3: el 40% o más de la flota de buses ofertada tiene una antigüedad no mayor a 5 años y en más del 50% cuenta con cinturón de seguridad para los pasajeros. La oferta de transporte aéreo cubre el 100% o más de los cupos requeridos. Nota 2: el 30% o más de la flota de buses ofertada tiene una antigüedad no mayor a 6 años. Nota 1: la flota de buses tiene 7 o menos años de antigüedad.</p>	<p>5. Oferta de transporte: Nota 4: el 50% de la flota de buses ofertada tienen una antigüedad no mayor a 4 años, la capacidad de los buses es suficiente para cubrir a todos los beneficiarios y presencia de cinturón de seguridad en los asientos de todos los buses. Nota 3: el 30% de la flota de buses ofertada tienen una antigüedad no mayor a 5 años, la capacidad de los buses es suficiente para cubrir a todos los beneficiarios y presencia de cinturón de seguridad en los asientos de todos los buses. Nota 2: el 20% de la flota de buses ofertada tienen una antigüedad no mayor a 6 años y la capacidad de los buses es suficiente para cubrir a todos los beneficiarios. Nota 1: el 100% de la flota de buses ofertada tienen una antigüedad igual o menor a 7 años y la capacidad de los buses es suficiente para cubrir a todos los beneficiarios.</p>
<p>6. Oferta de actividades de animación y tours: Nota 4: la oferta presenta un itinerario de actividades y tours contemplando el mayor número de tours y actividades, respecto de las otras, siempre y cuando supere 2 o más tours gratuitos dentro del paquete vacaciones tercera edad y 3 en cupos sociales, contemplando 3 o más actividades de animación o recreativas que conforman una experiencia de viaje. Además, una de las actividades de animación es desarrollada fuera del hotel y también se ofrece el diseño de un catálogo por destino para ser entregado a cada pasajero. Así también, el 50% o más de los operadores turísticos locales con quienes establecerá convenio para el desarrollo de los tours se encuentren certificados o en proceso de certificación turística. Nota 3: la oferta presenta un itinerario de actividades y tours contemplando 1 o más tours gratuitos dentro del paquete vacaciones tercera edad y 2 en cupos sociales. Contempla 2 o más actividades de animación o recreativas que conforman una experiencia de viaje, además, una de las actividades de animación es desarrollada fuera del hotel y también se ofrece el diseño de un catálogo por destino para ser entregado a cada pasajero. Así también, el 40% o más de los operadores turísticos locales con quienes establecerá convenio para el desarrollo de los tours se encuentren certificados o en proceso de certificación turística. Nota 2: la oferta presenta un itinerario de actividades y tours contemplando 1 o más tours gratuitos dentro del paquete vacaciones tercera edad y 2 en cupos sociales. Contempla 2 o más actividades de animación o recreativas que conforman una experiencia de viaje, además, una de las actividades de animación es desarrollada fuera del hotel. Así también, un 20% o más de los operadores turísticos locales con quienes establecerá convenio para el desarrollo de los tours se encuentren certificados o en proceso de certificación turística. Nota 1: la oferta presenta un itinerario de actividades y tours contemplando 1 o más tours gratuitos dentro del paquete</p>	<p>6. Oferta de excursiones y visitas guiadas: Nota 4: presenta 8 o más excursiones y visitas guiadas a lugares de interés turístico, contando con más del 50% de guías certificados, además contemplan una actividad de finalización del viaje y además presenta como mínimo una excursión alternativa por causas climáticas, casos especiales u otra situación que lo amerite. Nota 3: presenta 7 o más excursiones y visitas guiadas a lugares de interés turístico contando con a lo menos un 30% de guías turísticos certificados y más de un 20% en proceso de certificación, además contemplan una actividad de finalización del viaje, y además presenta como mínimo una excursión alternativa por causas climáticas, casos especiales u otra situación que lo amerite. Nota 2: presenta 6 o más excursiones y visitas guiadas a lugares de interés turístico contando con 50% de sus guías turísticos certificados o en proceso de certificación, y además presenta como mínimo una excursión alternativa por causas climáticas, casos especiales u otra situación que lo amerite. Nota 1: presenta 4 o más excursiones y visitas guiadas a lugares de interés turístico y, además, como mínimo una excursión alternativa por causas climáticas, casos especiales u otra situación que lo amerite.</p>

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
vacaciones tercera edad y 2 en cupos sociales. Contempla 2 o más actividades de animación o recreativas.	
7. Condiciones y cobertura del seguro a contratar. Nota 4: considera mayores prestaciones y una mayor cobertura entre las ofertas presentadas. Nota 3: considera más prestaciones y la cobertura es mayor para los beneficiarios. Nota 2: considera más prestaciones para los beneficiarios. Nota 1: cumple con las coberturas y prestaciones mínimas exigidas.	7. Condiciones y cobertura del seguro a contratar. Nota 4: considera más prestaciones y mayor cobertura para alumnos y profesores. Nota 3: considera más prestaciones para los alumnos y profesores. Nota 2: considera más prestaciones para los alumnos. Nota 1: cumple con las prestaciones y coberturas exigidas.
8. Tours opcionales: Nota 4: la oferente presenta al menos 7 tours opcionales en el 100% de los destinos y contempla algunos servicios de la bitácora de turismo rural de INDAP. Además, contempla algunas de las localidades señaladas en bases para cada destino. Nota 3: la oferente presenta al menos 5 tours opcionales en el 75% de los destinos y contempla algunos servicios de la bitácora de turismo rural de INDAP. Además, contempla algunas de las localidades señaladas en bases para cada destino. Nota 2: la oferente presenta al menos 5 tours opcionales en a lo menos 50% de los destinos. Nota 1: la oferente presenta 2 tours opcionales por destino.	8. Cantidad y variedad de modalidades de pago ofrecidas a los beneficiarios. Nota 4: la oferta que presente más forma de pago y superen un mínimo de 5 forma de pago nota 3: presenta como mínimo 4 formas de pago distintas. Nota 2: presenta como mínimo 3 formas de pago distintas. Nota 1: presenta como mínimo 2 formas de pago distintas.
9. Plan de asistencia de salud Nota 4: existe para todos los tipos de paquetes la posibilidad adicional de médicos de llamada que concurren a visitar a los beneficiarios cuando sea necesario, sin costo para él. Agrega una visita médica más a la solicitada en bases. Nota 3: existe para todos los tipos de paquetes la posibilidad adicional de médico de llamada, que concurre a visitar a los beneficiarios cuando sea necesario, sin costo para él. Nota 2: agrega una visita médica más a la solicitada en bases. Nota 1: la propuesta se ajusta a lo solicitado en bases.	9. Difusión del programa: Nota 4: presenta un mayor número de acciones que las exigidas en la cláusula “imagen y difusión del programa” y dentro de dichas acciones contempla un medio televisivo adicional. Nota 3: presenta un mayor número de acciones que las exigidas en la cláusula “imagen y difusión del programa” y contempla además, dos espacios de publicidad radial. Nota 2: presenta un mayor número de acciones que las exigidas en la cláusula “imagen y difusión del programa”, contempla además tres avisos en prensa escrita. Nota 1: presenta el plan acciones de comunicación exigidas en la cláusula “imagen y difusión del programa”.
10. Canales de comercialización y modalidades de pago: nota 4: dentro de los canales de comercialización se contempla mecanismo para chilenos residentes en el extranjero. Tiene puntos de venta en 7 o más ciudades distintas a las capitales regionales y/o en 7 o más ciudades del extranjero y presenta como mínimo 5 formas de pago distintas contemplando 10 más cuotas sin interés en el caso de INP y una modalidad de capacitación de agencias y puntos de venta de forma presencial. Además, del total de agencias de viaje a nivel nacional un 40 % o más se encuentran certificadas o en proceso de certificación de calidad turística. Nota 3: dentro de los canales de comercialización se contempla mecanismo para chilenos residentes en el extranjero. Puntos de venta en 5 o más ciudades distintas a las capitales regionales y/o en 5 o más ciudades del extranjero. Además, presenta como mínimo 4 formas de pago distintas, contemplando un mínimo de 8 cuotas precio contado en INP y una modalidad de capacitación de agencias y puntos de venta vía e-learning o presencial. Además, del total de agencias de viaje a nivel nacional un 30% o más se encuentran certificadas o en proceso de certificación de calidad turística. Nota 2: dentro de los canales de comercialización se contempla mecanismo para chilenos residentes en el extranjero. Puntos de venta en 3 o más ciudades distintas a las capitales regionales . Además, presenta	10. Propuesta informática: Nota 4: propone un sitio web con administrador de contenidos cms y además con elementos del tipo web 2.0 y opciones de interacción con los distintos beneficiarios, como por ejemplo: flicker, facebook, twitter y elementos alusivos a la comunidad virtual. Nota 3: propone un sitio web con administrador de contenidos cms. Nota 2: cumple todos los requerimientos solicitados. Nota 1: la propuesta es insuficiente.

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
<p>como mínimo 3 formas de pago distintas, contemplando 6 o más cuotas precio contado en inp y una modalidad de capacitación de agencias y puntos de venta vía e-learning. Además, del total de agencias de viaje a nivel nacional un 20% o más se encuentran certificadas o en proceso de certificación de calidad turística. nota 1: la propuesta presenta modalidades de pago contemplando el descuento por planillas INP (actual IPS), tiene puntos de ventas en todas las capitales regionales de Chile.</p>	
<p>11. Propuesta de sistema informático nota 4: satisface completamente; y propone mejoras en los 4 requerimientos solicitados en las bases técnicas nota 3: satisface completamente; y propone mejoras en 3 de los requerimientos planteados en las bases técnicas. Nota 2: satisface completamente y propone mejoras en 2 de los requerimientos planteados en las bases técnicas. nota 1: satisface sin embargo no presenta mejoras.</p>	<p>11. Propuesta de innovaciones: Nota 4: la oferta que presente el mayor número de innovaciones creativas, superando un mínimo de 7 debidamente valoradas cada una de ellas. Nota 3: presenta una propuesta que contiene a lo menos 5 innovaciones debidamente valoradas. Se considerará la creatividad de las propuestas. Nota 2: presenta una propuesta que contiene a lo menos 3 innovaciones debidamente valoradas. Se considerará la creatividad de las propuestas. Nota 1: no presenta innovaciones que mejoren el logro de los objetivos.</p>
<p>12. Innovaciones: Nota 4: presenta una propuesta que contiene a lo menos 7 innovaciones de acuerdo a lo solicitado en bases y vienen debidamente valoradas. Nota 3: presenta una propuesta que contiene a lo menos 5 innovaciones de acuerdo a lo solicitado en bases, debidamente valoradas. Nota 2: presenta una propuesta que contiene a lo menos 4 innovaciones de acuerdo a lo solicitado en bases debidamente valoradas Nota 1: la propuesta presenta innovaciones.</p>	<p>12. Currículum y antigüedad: Nota 4: la proponente está certificada, cuenta con 12 o más años de antigüedad en el rubro (de acuerdo al certificado de iniciación de actividades) y más del 70% del equipo responsable es profesional. Nota 3: la proponente se encuentra en proceso de certificación, cuenta con 10 de antigüedad en el rubro (de acuerdo al certificado de iniciación de actividades) y más del 50% del equipo responsable es profesional. Nota 2: la proponente se encuentra en proceso de certificación, cuenta con 8 de antigüedad en el rubro (de acuerdo al certificado de iniciación de actividades) y más del 40% del equipo responsable es profesional. Nota 1: la proponente tiene menos de 5 años de antigüedad en el rubro (de acuerdo al certificado de iniciación de actividades) y menos del 20% del equipo responsable posee formación profesional.</p>
<p>13. Precio: nota 4: incorpora todos los ítems sugeridos en el flujo de caja justificando la dimensión de cada uno de ellos, presentando además comisiones y detalles de cada uno de los servicios que subcontrata. Presenta una mayor cobertura de pasajeros, un menor costo de subsidio por beneficiario y utiliza todo el subsidio. Nota 3: incorpora todos los ítems sugeridos en el flujo de caja justificando la dimensión de cada uno de ellos. Presenta una mayor cobertura de pasajeros, un menor costo de subsidio por beneficiario y utiliza todo el subsidio. Nota 2: incorpora algunos de los ítems sugeridos en el flujo de caja justificando la dimensión depende (paquete tradicional y cupos sociales). - además, deberá señalar cuál será nota 2: incorpora algunos de los ítems sugeridos en el flujo de caja justificando la dimensión de ellos, utiliza todo el subsidio. Respecto del lote n° 1, la propuesta contempla más de 19.289 pasajeros en cada temporada (más de 38.578 en 24 meses). Respecto del lote n° 2, la propuesta contempla más de 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (más de 39.778 en 24 meses). Nota1: presenta flujo de caja. Respecto del lote n° 1, la propuesta contempla 19.289 pasajeros en</p>	<p>13. Precio: Nota 4: el precio de la oferta contempla un valor más bajo de subsidio por persona, utiliza todo el subsidio, presenta mayor número de beneficiarios y considera todos de los ítems sugeridos en el flujo de caja, presentando además comisiones y detalles de cada uno de los servicios que subcontrata, con el dimensionamiento respectivo. Nota 3: el precio de la oferta contempla un valor más bajo de subsidio por persona, utiliza todo el subsidio, otorgando un mayor número de cupos y considera todos de los ítems sugeridos en el flujo de caja dimensionándolos. Nota 2: el precio de la oferta contempla el valor máximo de subsidio por persona utilizando todo el subsidio y considera algunos de los ítems sugeridos en el flujo de caja. Nota 1: presenta flujo de caja y una cobertura del 100% de los pasajeros mínimos.</p>

VACACIONES TERCERA EDAD	GIRAS DE ESTUDIO
cada temporada (38.578 en 24 meses). Respecto del lote n° 2, la propuesta contempla 19.889 pasajeros considerando en ello la cuota de pasajeros desde Chile hacia Brasil en cada temporada (39.778 en 24 meses).	

3.3.3 Medición del desempeño en los contratos.

No se incluye en los contratos una medición de indicadores de desempeño. Esta función le corresponde a la Unidad de Programas Sociales y en particular a los encargados de destino, lo que se considera adecuado puesto que impide a las empresas o operadores turísticos ser juez y parte en el proceso.

Aún cuando las empresas adjudicatarias no realizan mediciones de indicadores, están obligadas a mantener y presentar registros de datos sobre número de pasajeros viajados, destinos visitados, hoteles, montos pagados, entre otros, que entregan a la Unidad como parte del proceso de rendición de cuentas. Estos datos constituyen insumos para el programa elabore mediciones específicas.

3.3.4 Recuperación de Gastos (aportes beneficiarios)

Como se explicó, el programa se desarrolla a través de un subsidio estatal que considera un co-pago diferenciado según el tipo de beneficiario. En el caso del componente vacaciones para la tercera edad el programa incluye dos tipos de “cupos”: i) *Regulares*: aquellos paquetes turísticos que se comercializan a través de agencias de viaje a cualquier interesado que cumpla alguna de los criterios de selección¹³⁰, estos paquetes¹³¹ cuentan con aproximadamente un 40% de subsidio; y ii) *Sociales*: Se distribuyen a través de los municipios y los beneficiarios deben cumplir además 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 paquetes¹³² cuentan con aproximadamente un 70% de subsidio.

En el componente gira de estudios, el subsidio estatal corresponde a un 70% del costo del paquete turístico para los alumnos y de un 100% para los profesores que los acompañan que cumplan con los criterios de selección¹³³. El 30% restante lo debe cancelar cada alumno beneficiario a la empresa que se adjudica la licitación.

SERNATUR no recupera los aportes de los beneficiarios, por lo que este aporte no constituye recuperación de gastos. Sólo paga a la empresa adjudicataria el valor del subsidio o aporte equivalente al número de beneficiarios efectivamente viajados; en el caso de que un pasajero se retire o deba retirarse del destino antes de completar toda la estadía, también será contabilizado para el pago total del aporte correspondiente por dicho pasajero. Es la empresa la que recupera el costo del paquete turístico por pasajero.

Anexo 3.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

3.4.1 Sistema de Seguimiento y Evaluación

130 Los cupos regulares corresponden a aquellos beneficiarios del programa que cumplen uno de los siguientes criterios: a) Ser ciudadano chileno mayor de 60 años de edad o chileno residente en el extranjero, mayor de 60 años); o b) Ser extranjero con residencia permanente en Chile, cuya edad sea de 60 años o más; c) Ser Jubilado, pensionado o montepiado de cualquier sistema provisional, aunque no cumpla los 60 años de edad; o d) Ser una persona con capacidad disminuida mayor de 18 años.

131 Cupos Regulares: 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.

132 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.

133 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 considera el programa. SERNATUR realiza un proceso de selección de los centros educativos que han postulado, basado en el índice de vulnerabilidad escolar obtenido mediante la aplicación de la encuesta IVE-SINAE. Producto de lo anterior, los establecimientos educativos se categorizan en orden decreciente, dándole prioridad de participación a los más vulnerables de las regiones que se inscriben en el programa.

Existe un sistema de monitoreo permanente del programa, caracterizado por la fiscalización y evaluación en regiones de cada uno de los turnos de viajes realizados. Estas labores las desarrolla el encargado de destino, quien emite un Informe de Monitoreo por turno que incluye las siguientes temáticas: i) lista de pasajeros que viajaron y arribaron al lugar; ii) comprobación de la calidad y eficacia de los servicios prestados por las empresas en materias de alojamiento, alimentación, llegadas y salidas, actividades recreativas y atención en salud; grado de cumplimiento de las indicaciones técnicas en el proceso de expedición y venta de boletos. Se espera para el próximo informe contar con un ejemplar de informe y de los catastros realizado por el/la encargado regional de manera de analizarlo con mayor profundidad.

Asimismo, durante la ejecución de cada turno, y producto de su actividad de fiscalización, da respuesta inmediata a cualquier problema que no haya podido resolver el proveedor minorista (hotel, etc.). Complementariamente este funcionario realiza un seguimiento de los puntos de venta o canales de comercialización del programa, y produce un catastro. Su periodicidad se desconoce.

Otra forma de monitoreo que se ejecuta desde el programa, es la mantención de un libro de reclamos y recomendaciones en cada uno de los hoteles de los destinos turísticos. Estos libros están foliados y son de propiedad de SERNATUR. El encargado de destino verifica diariamente la existencia de reclamos, y si los hubiere los incluye en su Informe. También existe un libro de reclamos en la oficina principal de SERNATUR que recoge reclamos o sugerencias para la institución o para el programa.

Por su parte, la Unidad de programas sociales, producto de las recomendaciones de la evaluación contratada por Dipres, a partir del año 2004 hasta la fecha efectúa anualmente una evaluación externa del Programa. Utilizando dos encuestas diferenciadas, una para las empresas turísticas y otra para los usuarios que compran los paquetes turísticos, se mide la calidad del programa con indicadores de niveles de satisfacción.

	2008	2009	2010	2011
Nombre del Estudio	Evaluación Programa Vacaciones Tercera Edad			
Empresa Adjudicada	Ipsos Chile S.A.	ICCOM	ICCOM	ICCOM
Tipo de Evaluación	Ex-post	Ex-post	Ex-post	Ex-post
Estado	Terminada	Terminada	Terminada	En proceso

Los objetivos de la evaluación de satisfacción anual son los siguientes:

- **Empresas o proveedores turísticos:** a) Describir el perfil de los empresarios participantes del Programa, en función de variables socioeconómicas, demográficas, académicas, etc.; b) Determinar el número, por temporada de ejecución, de personas contratadas y de personas que mantienen su empleo producto de la operación del Programa, para las empresas involucradas directamente en esta iniciativa en los destinos de Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos; c) Determinar las razones que incentivaron la participación de las empresas involucradas directamente en el Programa, así como los motivos de permanencia de éstas; d) Conocer y dimensionar si el Programa logra atenuar la estacionalidad turística de sus empresas, de los destinos y del sector en general, determinando además el porcentaje de ocupabilidad de los establecimientos de alojamiento antes y durante la ejecución del Programa; e) Establecer el porcentaje de satisfacción general de los beneficiarios primarios del Programa; f) Establecer si la participación del empresariado involucrado directamente en el Programa promueve el desarrollo de nuevos negocios, identificando alianzas estratégicas, nuevos segmentos de mercado, entre otros, caracterizándolo; g) Establecer la incidencia

del Programa en el mejoramiento de la infraestructura o servicios turísticos de los establecimientos participantes, determinando si estas acciones han facilitado y/u optimizado el servicio para otros clientes; h) Identificar las acciones realizadas por los empresarios turísticos respecto el proceso de certificación de calidad turística; i) Determinar si los empresarios turísticos consideran factores medioambientales, contribuyendo así al turismo sustentable; j) Identificar en qué medida las empresas participantes del Programa utilizan las TIC's en el desarrollo de sus negocios, dimensionando en este sentido, la influencia del Programa para su uso; k) Identificar innovaciones vinculadas a la gestión y operación del negocio producto de su participación en el Programa; l) Conocer la motivación que tienen los diferentes actores para participar del Programa, identificando el impacto que genera su participación en el Programa, evaluando los efectos de no participar en éste.

- **Adultos mayores y/o discapacitados, alumnos y profesores:** a) Describir el perfil de los/as usuarios en función de variables demográficas (género, edad) y socioeconómicas si corresponde; c) Conocer las motivaciones de los/as usuarios para participar del Programa; c) Determinar el nivel, tipología y distribución del gasto extra que realizan los usuarios, “antes”, “durante” y “después” del viaje, en todos y cada uno de los destinos turísticos visitados y en el Programa en su totalidad; d) Determinar el porcentaje de satisfacción de los/as usuarios del Programa respecto a los componentes del paquete turístico básico (alojamiento, transporte, actividades recreativas, excursiones, alimentación, valor del paquete, guía acompañante, destinos y seguro de asistencia en viaje) y del Programa en general.

A modo de conclusión, es posible indicar que el sistema de monitoreo que desarrolla el programa realiza adecuadamente la función de fiscalización de los términos de los contratos firmados con la(s) empresa(s) adjudicataria para cada temporada. Sin embargo, se considera que los datos recopilados, así como las evaluaciones de satisfacción realizadas, no permiten contar con indicadores que permitan medir el desempeño del programa

Si bien el programa siempre ha planteado *incrementar la actividad turística nacional a través de la vinculación e involucramiento de los distintos actores del rubro en temporada media y baja*, a la fecha no se cuenta con datos que permitan analizar si efectivamente se ha incrementado la actividad turística de las empresas del rubro, y si éste es eficiente o ineficiente. Al respecto el Panel produce una recomendación.

Por una parte los datos producto de la fiscalización en terreno no permiten medir los resultados del programa a nivel de propósito, dado que sólo se recopilan indicadores de cobertura. Por otra parte, 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, de cuantificación de efectos reales y de diseño de preguntas que se profundizarán a continuación en la sección evaluaciones realizadas.

3.4.2 Bases de datos

El programa cuenta con dos bases de datos, generadas por la Unidad de programas sociales: i) base de datos del componente vacaciones para la tercera edad: y ii) base de datos del componente gira de estudios. Ambas contienen:

- Pasajero por origen – destino
- Datos personales y de contacto de los pasajeros (Rut, Nombres, Apellidos, teléfonos, dirección, Género).
- Fecha de inicio y término del viaje

El Programa consolida estos datos en una plataforma informática Workflow, la cual interactúa “on y off line” con el Servicio de Registro Civil, con lo cual se resguarda la veracidad de todos los datos personales de los beneficiarios.

En relación con las **bases de datos institucionales** existen algunas inconsistencias en los datos por falta de prolijidad en la presentación y manejo de los mismos. Las estadísticas entregadas presentan diferencias no explicadas, por ejemplo:

- A nivel de beneficiarios indirectos en VTE: pasajeros viajados v/s pagados (no se explica la diferencia ni cual se considera como meta)
- Respecto a la cobertura efectiva del programa: solo se entrega para beneficiarios indirectos. (cuadro 2.1). De hecho, gran parte de la información entregada está muy centrada en los beneficiarios secundarios y no los primarios (que es lo que debería ser el foco de un programa de fomento – supuestamente- de una institución bajo el alero del ministerio de Economía)
- Respecto metas de cobertura anual (cuadro 2.2. antes indicado): el cuadro entrega datos confusos (columnas traslapadas, no corresponden a los títulos) y muestra sobre ejecución considerable en algunos casos.
- Al presentar estadísticas sobre pasajeros, no queda claro como se trabaja la doble contabilización (si es que se trabaja) que pudiera darse producto de que algunos pasajeros han viajado mas de una vez en la temporada a través de este programa.

Además el programa cuenta con las bases de datos de las evaluaciones contratadas. En el caso de la evaluación de DIPRES tiene información sobre beneficiarios atendidos, costos del programa, procesos de producción del programa. En el caso de la evaluación de impacto tiene datos sobre los siguientes:

- Perfil de beneficiarios primarios
- Satisfacción con el programa
- Productos desarrollados
- Asociatividad inducida por el programa
- Contratación de personal adicional
- % de los ingresos originado por el programa, Retornos para el fisco
- Perfil de beneficiarios secundarios (socioeconómico y demográfico)
- Satisfacción con el programa
- Gasto relacionado al programa y aporte de terceros
- Impacto estimado sobre la facturación de actividades económicas asociadas al turismo - externalidades
- Beneficios por la participación en el programa

El programa también utiliza, con frecuencia, otras bases de datos para alimentar las decisiones relativas al programa. Entre éstas se encuentran las siguientes:

- Base de datos encuesta IVE-SINAE (JUNAEB): La información se utiliza para seleccionar los establecimientos educacionales a los cuales se les enviará la carta invitación para participar en el programa. La información también se utiliza para identificar las comunas La encuesta entrega información sobre el índice de vulnerabilidad escolar de establecimientos educacionales (nombre colegio, Región, Comuna, Dependencia (municipal o particular subvencionado), Área (urbano o rural), Nº alumnos según clasificación de prioridad, Matrícula de enseñanza media, IVE-SINAE educación media.
- Ficha de protección social (Municipios, Base MIDEPLAN): La información se utiliza para otorgar los cupos sociales del programa vacaciones para la tercera edad. La base de datos provee información sobre el número de Ciudadanos(as) chilenos(as) de 60 años ó más, jubilados, pensionados montepiados y personas con capacidad disminuida, que cuentan con un puntaje en su Ficha de Protección Social (FPS) igual o menor a los 14.557.

- Censo 2002, (INE): Número de personas mayores a 60 años según género y región.
- FONADIS 2004: Estadísticas sobre número de personas discapacitadas por región y sexo.
- Informe Anual de Turismo (INE): Número de establecimientos según clase y región, Capacidad de habitaciones, según clase y región, Capacidad de camas, según clase y región, Tasa de ocupabilidad de habitaciones, según clase y región, Tasa de ocupabilidad de camas, según clase y región, Ingreso por pernoctación y por habitación disponible, entrada y salida de extranjeros al país y otras informaciones turísticas.
- Evaluaciones de satisfacción anuales a beneficiarios primarios y secundarios. 1) Encuesta a beneficiarios directos, Años de participación en el programa, y Opiniones sobre los siguientes: valoración sobre ingresos generados a beneficiarios primarios, proporción de aumento de ingresos, quiebre de estacionalidad, asociatividad con otras empresas, efecto de nuevos destinos en el negocio desarrollo de productos, probabilidad de continuar en el programa, recomendación del programa a otras empresas, implementación del programa, satisfacción con beneficios del programa. 2) Encuesta beneficiarios indirectos, Perfil del beneficiarios (edad, estado civil, calificación de ingresos, sexo, número de personas en hogar, actividad principal, sostenedor del hogar, tipo de cupo social u otro, y destino; forma de acercamiento al programa, número de viajes con el programa, acompañante de viaje, modo de financiamiento del viaje, gastos promedio antes, durante y después del viaje; Percepción sobre mejoría en salud, amistades, y calidad de vida; probabilidad de viajar de nuevo con el programa; satisfacción con el traslado, con aspectos del viaje (hotel, alimentación, infraestructura, city tour, encargado de SERNATUR, Operador turístico de zona.

3.4.3 Evaluaciones realizadas

En los primeros años de existencia de vacaciones de la tercera edad, se realizaron tres evaluaciones. Las primeras dos, realizadas en forma ex post, se concentraron en evaluar la ejecución del programa para los períodos 2001 y 2002, y se abocaron a caracterizar a los usuarios, medir el grado de satisfacción de los usuarios con el programa, el gasto de éstos en el lugar de destino, junto con un análisis FODA de la operación del programa en cada destino. En el 2002 se introduce una encuesta para los proveedores de los servicios turísticos Estas evaluaciones las realizó la expresa externa Ipsos Search Marketing. Producto de las evaluaciones, SERNATUR mejoró el diseño e introdujo requisitos en las bases para mejorar la provisión de los servicios turísticos, también se logró conocer algunos efectos sobre las regiones de destino en ingresos monetarios y empleo.

El año 2003, Dipres contrató la primera evaluación de resultados del período 2001-2003, realizada por un Panel de expertos. La evaluación midió aspectos del diseño, gestión, eficacia y eficiencia del programa. Varias conclusiones que emanaron del Informe fueron incorporadas por SERNATUR; entre éstas: se implementa en los años sucesivos hasta la actualidad, la evaluación externa del programa, diferenciado entre los diferentes agentes involucrados en el programa: primarios y secundarios. Estas evaluaciones se enfocan en la satisfacción de los usuarios del programa, evaluando desde la percepción de los beneficiarios, la percepción de quiebre de la estacionalidad, la contratación de personal, etc., en el caso de los beneficiarios primarios, y la satisfacción con los servicios recibidos, comportamiento turístico, la percepción de impactos en la sociabilidad y calidad de vida, en el caso de los beneficiarios secundarios.

En 2005 se realiza la primera evaluación de impacto¹³⁴ a vacaciones para la tercera edad, se midió indicadores de producción, de satisfacción de usuarios¹³⁵, programación de paquetes turísticos, y

134 La metodología utilizada incluye estimaciones de matching, eligiendo a los controles o a la combinación de controles más parecidos a los beneficiarios en su probabilidad de participar en el programa. Los resultados comparan la situación de los beneficiarios con su contrafactual, que muestra lo ocurrido con éstos de no haber participado en el Programa. se aplicaron

estacionalidad. La ejecuta Centro Micro Datos, una empresa externa, adscrita al departamento de economía de la facultad de economía y negocios de la Universidad de Chile. Se concluye que el programa tiene un impacto significativo y positivo, logrando contribuir a potenciar el quiebre de la estacionalidad de la actividad turística, y que se avanza en los objetivos específicos de estimular un mercado segmentado que considere la realidad de los adultos mayores, de fortalecer a medianas y pequeñas empresas, y de potenciar la generación o mantención de empleo. La evaluación advierte espacios para mejorar la eficiencia en la programación de los paquetes turísticos, haciéndola más compatible con las preferencias de las empresas participantes: (revisión la definición de los meses que constituyen temporada media y baja, reasignaciones de la oferta considerando que las empresas de alojamiento están recibiendo pasajeros en períodos en que no están dispuestos a atender beneficiarios secundarios).

Las evaluaciones de satisfacción son anuales, desde el año 2004 y realizadas por empresas externas. Estas evaluaciones se enfocan en la satisfacción de los proveedores de servicios turísticos (percepción de quiebre de la estacionalidad, la contratación de personal, la situación de empleo y el nivel de ocupación en los destinos del programa, imagen de SERNATUR, capacitación, etc.). Por otra parte, se mide la satisfacción con los servicios recibidos, comportamiento turístico, la percepción de impactos en la sociabilidad y calidad de vida, de los pasajeros que compran los paquetes.

Respecto de la encuesta de percepción para medir satisfacción de los beneficiarios (directos e indirectos) el análisis del Panel detectó los siguientes problemas:

1. Problemas de representatividad (si algo, sería representativo solo del grupo encuestado, e incluso para algunos de los subgrupos, los errores de medición son muy altos).
2. Problemas y de cuantificación de efectos reales (las percepciones no son comparables, por la subjetividad que las caracteriza, entre diferentes personas ni tampoco para una misma persona en diferentes momentos del tiempo)
3. Problemas de diseño de las preguntas: cuando se pregunta si le gusta un producto “regalado” (o altamente subsidiado) la respuesta obviamente será positiva.

métodos de regresión y modelos cuasi experimentales para identificar los efectos atribuibles a la participación de empresas y pasajeros en el Programa.

135 Empresas de alojamiento, agencias de viaje y operadores locales, y adultos mayores/discapitados.

ANEXO 4: ANALISIS DE GÉNERO

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO

INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA				RECOMENDACIONES	
Nombre del Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	Respecto del enfoque de género, el programa no lo ha incorporado en la definición del fin o en el propósito. El análisis de los problemas y de las causas, así como el de medios y fines no lleva incorporado un análisis de género, por lo que los servicios se producen de la misma forma para hombres y mujeres. Esto se considera adecuado, puesto que el objetivo del programa es incrementar la actividad de la empresa, asociada al rubro turístico con independencia del sexo de los propietarios de la misma. En esta línea, lo que si debe asegurar el programa es incluir mecanismos en sus bases de licitación, que garanticen igualdad de acceso por parte de mujeres y hombres empresarios del rubro turístico a los beneficios que se entregan.
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	
Programa Vacaciones Tercera Edad y Giras de Estudio	si	La empresa turística, participante del programa y afectada por problemas de estacionalidad ha incrementado su actividad turística en temporada media y baja (marzo-diciembre)	Se considera adecuado, puesto que el objetivo del programa es incrementar la actividad de la empresa, asociada al rubro turístico, con independencia del sexo de los propietarios de la misma.	NO	NO	SI	NO	
				NO	NO	NO	NO	
				SI	SI	SI	SI	

ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

NOTA:

Según lo informado por el programa, toda la información referida al mismo está medida por temporadas, las que se inician en el año de la fecha y continúan en el año siguiente.

En cambio, la información relativa a la institución se encuentra por año calendario.

ANEXO 5

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2012, deberá multiplicar los primeros por los factores correspondientes, señalados en la siguiente tabla:

Año	Factor
2008	1,091
2009	1,075
2010	1,060
2011	1,028
2012	1,000

**I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2008-2011
(en miles de pesos año 2012)**

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado (1) de la Institución Responsable del Programa

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto (2) correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.

Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

Notas:

(1) Gasto devengado corresponde a todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas. (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

(2) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento “Notas Técnicas”, División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(en miles de pesos año 2012)

Observación para completar el Cuadro:

Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 3.274.238	\$ 3.268.337	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.231.497	\$ 1.200.694	97%
Inversión	\$ 134.345	\$ 130.225	97%
Transferencias	\$ 7.404.628	\$ 6.248.242	84%
Otros (Transferencias sub 24)			
TOTAL	\$ 12.044.708	\$ 10.847.498	90%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 4.335.133	\$ 4.297.639	99%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 2.265.947	\$ 1.839.788	81%
Inversión	\$ 333.863	\$ 271.957	81%
Transferencias	\$ 9.703.318	\$ 9.358.881	96%
Otros (Trasferencias sub 24)	\$ 0	\$ 0	
TOTAL	\$ 16.638.261	\$ 15.768.265	95%

Fuente:

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 4.845.129	\$ 4.670.583	96%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 2.345.012	\$ 2.017.928	86%
Inversión	\$ 164.783	\$ 129.393	79%
Transferencias	\$ 9.004.375	\$ 8.725.239	97%
Otros (Trasferencias sub 24)			
TOTAL	\$ 16.359.299	\$ 15.543.143	95%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 4.781.673	\$ 4.618.726	97%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.748.343	\$ 1.745.991	100%
Inversión	\$ 156.418	\$ 156.172	100%
Transferencias	\$ 10.984.785	\$ 10.971.267	100%
Otros (Trasferencias sub 24)			
TOTAL	\$ 17.671.219	\$ 17.492.156	99%

Fuente:

AÑO 2012	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 5.419.671
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.746.340
Inversión	\$ 19.532
Transferencias	\$ 10.678.818
Otros (Trasferencias sub 24)	
TOTAL	\$ 17.864.361

Fuente:

II. Información Específica del Programa, Período 2008-2012 (en miles de pesos año 2012)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítemes, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro

Las fuentes a considerar son las que se describen a continuación:

1) Fuentes Presupuestarias:

Corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

(a) Asignación específica al Programa: es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.

(b) Asignación institución responsable: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 “Gastos en Personal”, ítem 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, 29 “Adquisición de Activos No Financieros” u otros, del presupuesto de dicha institución responsable. en clasificadores presupuestarios en documento “Instrucciones para Ejecución del Presupuesto del Sector Público” en www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-2129.html

(c) Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa. Corresponderá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

2) Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Corresponderá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de ellas.

Cuadro N°2

Fuentes de Financiamiento del Programa (en miles de pesos año

2012)

Observación para completar el Cuadro:

Complete sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente

	2008		2009		2010		2011		2012		Variación 2007-2012
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	\$ 4.333.382	100%	\$ 5.458.356	100%	\$ 6.338.228	100%	\$ 6.366.583	100%	\$ 7.246.606	100%	67%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 4.333.382	100%	\$ 5.296.314	97%	\$ 6.177.238	97%	\$ 6.181.126	97%	\$ 7.058.473	97%	63%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 0	0%	\$ 162.042	3%	\$ 160.990	3%	\$ 185.457	3%	\$ 188.133	3%	
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
2. Extrapresupuestarias	\$ 0	0%									
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
Total	\$ 4.333.382		\$ 5.458.356		\$ 6.338.228		\$ 6.366.583		\$ 7.246.606		67%
Fuente:											

**II. Información Específica del Programa,
Período 2008-2012
(en miles de pesos año
2012)**

A. Información del Programa asociada a recursos provenientes de asignación específica al Programa

2.2 Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

En la primera columna, se incluye los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. Las cifras de este cuadro coinciden con los totales anuales del Cuadro N°1 “Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa”.

En la segunda columna, se incluye los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable Las cifras coinciden con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”

**Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2012)**

Observación: este cuadro se completa automáticamente ya que se alimenta de la información proveniente de los cuadro 1 y 2 anteriores.

Año	Presupuesto Inicial de la Institución Responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2008	\$ 12.044.708	\$ 4.333.382	36%
2009	\$ 16.638.261	\$ 5.458.356	33%
2010	\$ 16.359.299	\$ 6.338.228	39%
2011	\$ 17.671.219	\$ 6.366.583	36%
2012	\$ 17.864.361	\$ 7.246.606	41%

Fuente:

**II. Información Específica del Programa,
Período 2008-2012
(en miles de pesos año 2012)**

**2.3. Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
del Presupuesto**

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, desagregado en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se pide identificar. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2).

El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas pagadas (1). La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°5 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a la columna de gasto devengado del presupuesto inicial.

Nota: (1) Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

Cuadro N°4
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2012)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 166.426	\$ 166.426	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 30.977	\$ 30.977	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	
Otros (Identificar)	\$ 4.135.979	\$ 4.125.436	100%
Total	\$ 4.333.382	\$ 4.322.839	100%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 352.683	\$ 352.683	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 44.479	\$ 44.479	100%
Inversión			
Otros (Identificar)	\$ 5.061.194	\$ 4.834.327	96%
Total	\$ 5.458.356	\$ 5.231.489	96%

Fuente:

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 354.505	\$ 354.505	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 81.808	\$ 81.808	100%
Inversión			
Otros (Transferencias Subt 24)-(subsidió sub33)	\$ 5.901.915	\$ 5.843.074	99%
Total	\$ 6.338.228	\$ 6.279.387	99%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 394.716	\$ 394.716	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 59.240	\$ 59.240	100%
Inversión			
Otros (subsidió)	\$ 5.912.627	\$ 5.885.883	100%
Total	\$ 6.366.583	\$ 6.339.839	100%

Fuente:

AÑO 2012	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 439.247
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 46.044
Inversión	
Otros (Identificar)	\$ 6.761.315
Total	\$ 7.246.606

Fuente:

**II. Información Específica del Programa, Período
2008-2012
(en miles de pesos año 2012)**

**B. Información Específica del Programa asociada a todos los recursos con que
cuenta el Programa**

2.4 Gasto Total del Programa

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluídos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de "Fuentes Extrapresupuestarias" (2.1. otras fuentes), señaladas en el cuadro N° 2.

En la primera columna, corresponde incluir el **gasto devengado del presupuesto asignado** en la Ley de Presupuestos. En otras palabras, este gasto es el financiado con los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa".

En la segunda columna, corresponde incluir los **gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas** (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

En la tercera columna, el monto **total de gasto del programa** para cada año deberá ser igual al monto total del Cuadro N°8 “Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°5
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2012)

Observación para completar el Cuadro:

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas de la segunda columna “otros gastos”. La columna “Gasto Devengado del Presupuesto” se completa automáticamente con la información del cuadro N° 4. El total se calculará automáticamente.

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2008	\$ 4.322.839	\$ 0	4322839
2009	\$ 5.231.489	\$ 0	5231489
2010	\$ 6.279.387	\$ 0	6279387
2011	\$ 6.339.839	\$ 0	6339839

Fuente:

**II. Información Específica del Programa,
Período 2008-2012
(en miles de pesos año 20102)**

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2 (ingresos obtenidos, aportes privados, etc.) y presentado en la tercera columna del cuadro 5. Se requiere desagregar en los subtítulos presupuestarios de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se piden identificar. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

**Cuadro N° 6
Gasto Total del Programa, desagregado por
Subtítulo
(en miles de pesos año 2012)**

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

**Cuadro N°6
Gasto Total del Programa, desagregado por
Subtítulo
(en miles de pesos año 2012)**

AÑO 2008	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 166.426	4%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 30.977	1%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 4.125.436	95%
Total	\$ 4.322.839	100%

Fuente:

AÑO 2009	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 352.683	7%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 44.479	1%
Inversión		0%
Otros (Identificar)	\$ 4.834.327	92%
Total	\$ 5.231.489	100%

Fuente:

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 354.505	6%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 81.808	1%
Inversión		0%
Otros (Identificar)	\$ 5.843.074	93%
Total	\$ 6.279.387	100%

Fuente:

AÑO 2011	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 394.716	6%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 59.240	1%
Inversión		0%
Otros (Identificar)	\$ 5.885.883	93%
Total	\$ 6.339.839	100%

**II. Información Específica del Programa,
Período 2008-2012
(en miles de pesos año
2012)**

**2.6 Gasto de Producción de los Componentes
del Programa**

Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa (1). En los casos que corresponda se debe hacer la desagregación por región.

Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc.
(1)

Nota:

(1) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento “Notas Técnicas”, División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf

Cuadro N°7
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2010)

Observación para completar el

Cuadro:

Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente

AÑO 2008	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															\$ 3.186.872	\$ 3.186.872
Componente 2															\$ 938.564	\$ 938.564
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		\$ 0

Fuente:

AÑO 2009	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa - gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															\$ 3.682.679	\$ 3.682.679
Componente 2															\$ 1.151.648	\$ 1.151.648
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		\$ 0

Fuente:

AÑO 2010	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															\$ 4.000.299	\$ 4.000.299
Componente 2															\$ 1.842.775	\$ 1.842.775
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		\$ 0

Fuente:

AÑO 2011	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Componente 1															\$ 4.013.631	\$ 4.013.631
Componente 2															\$ 1.872.252	\$ 1.872.252
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		\$ 0

Fuente:

**II. Información Específica del Programa,
Período 2008-2012
(en miles de pesos año
2012)**

2.7 Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

Corresponde señalar el desglose del gasto total del programa (incluidas todas las fuentes de financiamiento) en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.

Los **gastos de administración** se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, secretaría, papelería, servicios de luz, agua, etc. (1).

Como se señaló anteriormente, los **gastos de producción** corresponden a aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1).

Las cifras para cada año de la columna **gastos de producción de los componentes** deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°7 "Gasto de Producción de los Componentes del Programa."

Nota:

(1) Para aclarar la definición de "Gastos de Administración" y "Gastos de Producción" se sugiere revisar el capítulo XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-22557_doc_.pdf

Cuadro N°8
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2012)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente:

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2008	\$ 197.403	\$ 4.125.436	\$ 4.322.839
2009	\$ 397.162	\$ 4.834.327	\$ 5.231.489
2010	\$ 436.313	\$ 5.843.074	\$ 6.279.387
2011	\$ 453.956	\$ 5.885.883	\$ 6.339.839

Fuente:

III. Metodología

En esta sección se debe especificar la metodología utilizada para el cálculo de la división del gasto total por ítem, así como de los gastos administrativos. En caso de que se trate de metodologías desarrolladas por la propia institución, el panel debe validarlas. En caso contrario, o bien si la metodología no es validada por el panel, éste debe realizar las estimaciones respectivas, señalando todos los supuestos utilizados en dichas estimaciones.

Esta sección del presente anexo debe ser completada en un archivo Word.

Metodología Anexo Presupuestario

Para fines de cálculo de nuevo anexo presupuestario, el cual consolida la información de los 2 componentes del programa (Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio) por temporada, se utilizó la siguiente metodología:

Se definió el presupuesto para cada temporada mediante la suma de:

- Lo estipulado en bases de licitación para la temporada correspondiente
- El monto asignado por la institución para pago de personal a contrata, para cada temporada. Esta información se extrajo del sistema SIGFE por mes.
- El monto asignado para administración, también por temporada extraído del SIFGE.
- Otros montos, tales como aumentos presupuestarios.

El monto asignado para administración, también por temporada, fue extraído del SIFGE.

- El gasto administrativo del anexo presupuestario está compuesto por los bienes y servicios de consumo, los viáticos, el personal a honorarios y el personal a contrata de todo el país.
- El gasto en Personal del anexo presupuestario está compuesto por el personal a honorarios y el personal a contrata de todo el país (desde Arica a Punta Arenas).

**ANEXO 6: REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS DEFINICIONES BÁSICAS Y LA
EXPERIENCIA DE ESPAÑA**

Este anexo presenta un análisis de los conceptos de turismo y turismo social, y su relación con el diseño de programa y las políticas públicas. En primer lugar, se presenta antecedentes sobre los conceptos de turismo y turismo social; La segunda parte realiza un breve análisis de la relación entre políticas públicas y turismo social. La tercera parte, presenta la experiencia española de turismo social, y la cuarta parte expone los criterios del Panel de Evaluación respecto de la relación del programa evaluado y el concepto de turismo social.

Antecedentes: Qué es el turismo social?

1.1 Concepto de Turismo

Actualmente, la definición sobre turismo que está teniendo una mayor aceptación, y que fue fruto de consenso internacional en la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo, celebrada en Ottawa en 1991, es la de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los resultados de dicha Conferencia fueron ratificados por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas en 1993 y, además han servido para que la Comisión Europea elabore para Europa una metodología básica sobre estadísticas de turismo (Eurostat, 1998).

La OMT al abordar el concepto de turismo considera que: “Incluye principalmente las actividades que realizan las personas que pernoctan durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio, por negocios y otros motivos”. De esta descripción se desprende que el turismo es ante todo y sobre todo un concepto basado en la demanda (OMT, 1995b: 21-29).

El concepto de turista es tratado por la OMT desde la definición de visitante, que es el concepto básico de todo el sistema de estadísticas de turismo “toda persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual por una duración inferior a 12 meses consecutivos, y cuya finalidad principal del viaje no es la de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado”. Esta definición tiene cierto consenso internacional, entre la comunidad científica e institucional, no sucede lo mismo respecto a la delimitación conceptual del término social aplicado al turismo.

1.2 Concepto de Turismo Social

En 1936, la adopción por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del Convenio 52 sobre las vacaciones pagadas marcó el punto de salida del turismo social. El principio de ese convenio también se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se afirma que «toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas».

En 1952, en el congreso de Berna, se acuña el concepto de turismo social. En 1963 se crea en Bruselas el Bureau International du Tourisme Social (BITS), que es miembro de la Organización Internacional de Turismo (OMT).

La Declaración de Viena de 1972, define: *"Turismo Social es el conjunto de relaciones y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modesto Hace ya 25 años"*, el BITS afirmaba, en la Carta de Viena, las dimensiones sociales, culturales y económicas del turismo.

Posteriormente, la definición de "turismo" que la Organización Mundial del Turismo (OMT) formuló en la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo celebrada en Ottawa en 1991 es la siguiente:

Turismo es *"Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos"*.

En este mismo marco, la definición de "turismo social" formulada por la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS, Bureau International du Tourisme Social) 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 1996, en los artículos 13 y 14, de la Declaración de Montreal indica que el concepto de "turismo social" puede ser utilizado por "Cualquier empresa de turismo (asociación, cooperativa, mutualidad fundación, federación, empresas, etc.) **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**, así desmarcándose de la búsqueda de la sola maximización de los beneficios, puede reivindicar su pertenencia al turismo social (Art. 13). Precisa, además, que "El término "social" expresa más solidaridad, de fraternidad y de esperanza para todos aquellos, tan numerosos, que siguen esperando tiempo libre en el mundo.

Esta pertenencia se verifica a través de los siguientes: 1. Las actividades propuestas integran objetivos humanistas, pedagógicos, culturales y de respeto y de desarrollo de las personas. 2. Los grupos a los que se dirige están claramente identificados sin discriminación racial, cultural, religiosa, política filosófica o social 3. Un valor añadido, no económico, forma parte integrante del producto propuesto. 4. Se ha definido claramente una voluntad de inserción no perturbadora en el medio local. 5. Las características de la actividad y del precio se identifican claramente en documentos contractuales. Los precios son compatibles con los objetivos sociales previstos. Los excedentes de cada ejercicio se invierten, en todo o en parte, en la mejora de las prestaciones ofrecidas al público. 6. La gestión del personal respeta la legislación social, alienta la promoción e integra una formación continua adecuada.

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**.

Esta concepción se confirma en La Declaración de Montreal (1996) "Hacia un Visión Humanista y Social del Turismo" donde se indica en su artículo 2 que el propósito del

turismo social **es hacerlo accesible a todos**, incluyendo familias, jóvenes y personas de la tercera edad...” (“The aim of making tourist leisure accessible to all...” Art 2.)

En conclusión, el turismo social surge 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)¹³⁶. Entre los colectivos más representativos, siempre que reúnan la condición de tener escasos recursos, se encuentran las familias, los jóvenes, la tercera edad, los discapacitados y otros colectivos como obreros y marginados.

La complejidad en la intervención –pública y privada– ha condicionado, a lo largo de los años, la propia denominación y definición de “turismo social”. En cuanto a los términos utilizados, existe actualmente cierto consenso internacional, si bien las mayores dudas siguen estando en su contenido. Teniendo en cuenta la realidad y la literatura científica al respecto, Muñiz (2001:45) considera que por turismo social debe entenderse: “El conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo”.

Por su parte, Cuadro y Arranz (1996)¹³⁷, observando la complejidad de las relaciones del turismo social, afirman que: “Se deberá designar de social al turismo que, en el conjunto de la relación turística Operador/Cliente/Producto, se determina, de una manera exclusiva o predominante, por unas finalidades económicamente desinteresada, en beneficio sociocultural de los clientes.” Además, estos autores, consideran que las relaciones del turismo social deben considerarse desde al menos estas dos perspectivas diferentes: en primer lugar, los operadores tienen que actuar sin fin lucrativo o con vocación social reconocida por el Estado; en segundo lugar, el producto, vinculado al ocio y al enriquecimiento cultural, deberá de ser de una calidad satisfactoria para la mayor parte de los clientes y será ofrecido a un precio accesible y adaptado.

2. Relación Turismo Social y Políticas Públicas

El desarrollo del turismo social ha estado, sin duda alguna, vinculado a la propia evolución de la economía social y al ejercicio de determinadas políticas públicas. Las opiniones más relevantes encontradas sobre la actuación del Estado, defienden el principio de subsidiariedad en el turismo social, de manera que la intervención pública es considerada como necesaria cuando los actores sociales sean incapaces de pagarla. En esta línea el interés del ejercicio de la política de turismo social se centra en mejorar la situación de los más desfavorecidos, aplicando para ello criterios de racionalidad a las circunstancias socioeconómicas de cada país.”

Las actuaciones públicas en el turismo social suelen plantear el tema de competencias o responsabilidades entre la política turística y la política social. El interés de tal cuestión, no

¹³⁶ 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 Nº8.

¹³⁷ Cuadro, J.R y A. Arranz. 1996. La Dimensión Económica de la Actividad Turística. Tabla Intersectorial de la Economía Turística.. Instituto de Estudios Turísticos. Secretaría General de Turismo. Ministerio de Comercio y Turismo.

es sólo de tipo teórico, sino también de orden práctico, ya que la adscripción a un determinado campo de trabajo implica un planteamiento normativo y competencial diferente, que es transcendental en la puesta en funcionamiento y en el desarrollo de las políticas.

La concepción de estas relaciones, dentro de un ámbito de trabajo concreto, depende fundamentalmente de la definición y del contenido del propio concepto. Desde la óptica considerada, el turismo social no debe ser concebido exclusivamente como el conjunto de medios o instrumentos destinados a lograr la participación de los estratos más desfavorecidos en el turismo, es decir no es oportuno considerarlo sólo como un planteamiento que compete estrictamente a la política social del turismo.

La visión de la experiencia española en materia de política pública de turismo social alude, sin duda, a una política de redistribución del bienestar social. Sin embargo, el turismo social en España ha sido siempre un instrumento utilizado por las políticas públicas para desestacionalizar la demanda turística (Muñiz 2011; Otero 2010).

3. La Experiencia Española

La experiencia de España recoge el concepto de turismo social en línea con la Declaración de Montreal¹³⁸ definiendo políticas de apoyo a las capas más desfavorecidas de la población, con sistemas de ayudas distintos según los países, que pasan por subvenciones o créditos blandos para la construcción de alojamientos destinados a los colectivos implicados, junto con ayudas directas a las personas implicadas y subvenciones de precios a los agentes del sector turístico, para que éstos pueda ofrecer precios especiales a los colectivos desfavorecidos.

La Administración Central del Estado es la que desarrolla esencialmente, en términos cuantitativos y cualitativos, la política de turismo social española. Las instituciones y organismos nacionales que intervienen son, básicamente, cuatro: la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, es el que lleva a cabo los programas de turismo social. El que tiene un mayor alcance por el número de personas a las que beneficia, es el programa de vacaciones para mayores y para el mantenimiento del empleo en zonas turísticas (llamado coloquialmente vacaciones para mayores).

Este programa se inició en el año 1985, con el objetivo de “mantener el nivel de actividad económica del sector y, consecuentemente, los puestos de trabajo en aquellos períodos

¹³⁸ 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**.

del año de menor demanda¹³⁹”. Para ello el Estado español decide enfocarse hacia un nuevo segmento de mercado con necesidades específicas. El segmento senior que está previsto que siga aumentando en los próximos años, demandando así cada vez más servicios relacionados con el bienestar y la calidad de vida¹⁴⁰.

El programa se plantea también un objetivo de mejorar la calidad de vida de los mayores, aunque visualiza este objetivo como una externalidad del programa. Las evaluaciones del programa indican que “en los destinos turísticos, tanto empresarios como instituciones locales reconocen los beneficios generados por este programa, y, por tanto, dado el volumen de demanda existente, entienden que constituye una oportunidad para evitar una brusca caída de la actividad económica.”

Actualmente, diversos estudios realizados por encargo de la UTE Mundo Social sobre el Impacto Económico del Programa de Vacaciones para Mayores de INSERSO, ponen en evidencia el elevado impacto económico y social generado por este programa, así como el elevado nivel de rentabilidad que tiene para el Estado.

Otro proyecto del gobierno español en este mismo sentido se inicia en la temporada 2009/2010: “Turismo Senior Europa”. El Programa se enmarca dentro de las competencias y objetivos generales de la Secretaría de Estado de Turismo marcadas por el Plan Horizonte 2020 y de forma muy especial en la lucha contra la estacionalidad de la actividad turística y de fomento del empleo en el sector turístico. El programa busca potenciar el turismo senior entre los países europeos, buscando conseguir nuevos flujos turísticos entre los países miembros.

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 interesante¹⁴¹, dado que “la población europea está envejeciendo progresivamente, lo que supone que un mayor volumen de europeos está jubilado, con una capacidad económica interesante y, en un elevado porcentaje, en plenas capacidades de viajar y realizar múltiples actividades.”

Dado el análisis previo, el Programa se propone cumplir los siguientes “objetivos: a) favorecer la actividad turística durante todo el año y por lo tanto la creación y mantenimiento de empleo en el sector turístico, con especial incidencia en el hotelero, durante la denominada temporada baja, contribuyendo con ello, a paliar la estacionalidad en el sector; b) Colaborar en mejorar la calidad de vida de las personas mayores de Europa mediante la participación en viajes y la realización de actividades turísticas,

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ El programa de vacaciones para mayores 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 abonarán es bastante inferior al que tendrían que pagar si fueran de vacaciones directamente por su cuenta.

¹⁴¹ 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

conectando con otros ambientes y accediendo a los bienes culturales y naturales de los países europeos.”

La evaluación de la Rentabilidad e Impacto Económico¹⁴² generado por el Programa Turismo Senior Europa (Innova Management, 2010) concluye que el programa ha generado un impacto significativamente positivo. Entre los principales datos de impacto se destaca:

- **Un impacto agregado en destino de más de 22,5 millones de euros.**
- **Generación de unos 609 puestos de trabajo directo en destino en el sector turístico.**
- **El 50% del impacto en destino recae en el sector hotelero/restauración. Así mismo, los hoteles generan la mayor parte de los empleos: el 48,3% de empleos totales del programa.**
- **El sector de la hostelería genera el 65,1% del impacto fiscal directo para el estado, teniendo en cuenta todos los subsectores de actividad estudiados.**
- **Un impacto global en el resto de la Unión Europea (origen) de más de 6,6 millones de euros.**
- **Generación de unos 85 puestos de trabajo directo en origen en el sector turístico.**
- **La administración, a través de las bonificaciones, ha aportado el 22% del coste total del Programa, las aportaciones por parte de los usuarios han ascendido a cerca del 78% del coste total en la temporada 2009/2010.**
- **Dicha inversión realizada por la administración española ha sido ampliamente recuperada. Por cada euro invertido, se ha conseguido ingresar a través de los impuestos 1,32 euros.**
- **El impacto fiscal recae tanto en la Administración Central como en las CCAA participantes.**
- **Las administraciones europeas también se han visto favorecidas por la actividad generada por el Programa. Se estima que se podrían haber obtenido en torno a 1,2 millones de euros de ingresos por el impacto fiscal directo del programa en el resto de la UE. Este valor representa 27,48 euros por plaza.**

Otros antecedentes relevantes aportados por la evaluación son los siguientes: la distribución media del valor del paquete turístico en relación a los diferentes servicios ofrecidos: (paquete turístico de 8 días y que ofrece una bonificación de 100 euros) (Innova Management, 2010)

Estimación del coste del paquete turístico

¹⁴² La metodología utilizada por el estudio para medir la rentabilidad y el impacto se encuentra ampliamente explicada en el documento de Innova Management, ya citado.

Concepto	% sobre Coste total Programa	Origen	Destino
Alojamiento	45,3%		45,3%
Total hostelería	45,3%		45,3%
Transporte por carretera	2,1%		2,1%
Transporte aéreo	35,0%	28,2%	6,8%
Total transporte	37,1%	28,2%	8,9%
Comercialización	6,3%	6,3%	0,0%
Excursiones contratadas	2,1%		2,1%
Animación y asistencia	1,3%		1,3%
Otros costes (1)	5,9%	0,5%	5,4%
Otros servicios	9,3%		8,8%
Póliza de seguros	2,0%		2,0%
TOTAL COSTE PROGRAMA	100,0%	35,0%	65,0%

(1) Se incluyen costes de promoción, administración del Programa, costes financieros, coste de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas, etc.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias.

La distribución del gasto medio adicional en destino queda reflejada en la siguiente tabla preparada por Innova Management, 2010:

Concepto	% sobre total gasto adicional en destino
Consumiciones en hoteles, bares y cafeterías	30,5%
Hostelería	30,5%
Excursiones comercializador	0,2%
Excursiones libres en destino	2,1%
Excursiones	2,3%
Compras equipamiento personal	17,9%
Productos regionales y regalos	33,8%
Comercios	51,7%
Llamadas telefónicas, postales y cartas	3,5%
Actividades culturales y de ocio	9,5%
Otros	2,5%
Otros gastos	15,5%
TOTAL GASTO EN DESTINO	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias.

El cálculo del empleo directo generado en destino por el Programa durante los 7 meses de duración del mismo se basa en: a) Utilización del ratio “estancias/ nuevo empleo” para la estimación del empleo generado en el sector hotelero, y b) Se ha aplicado un ratio de 6 estancias por día por empleado (Innova Management, 2010).

Volumen de pernoctaciones	370.988,13
Duración Programa en días (7 meses)	210
Estancias totales por día (pernoctaciones/ 210 días de duración)	1.766,61
Ratio estancias día/ empleo:	6,00
Empleos generados sector hotelero	294

En base a la estimación del volumen de empleo hotelero, se extrapola el empleo generado en el resto de sectores turísticos utilizando como herramienta la Cuenta Satélite de Turismo de España. Dadas las características específicas del Programa, y con el objeto de no sobre- dimensionar el empleo generado, se han ajustado varias partidas a la baja (Innova Management, 2010).

Rama de actividad	Número de empleos (miles de puestos) (3)	Índice	Índice ajustado (ver nota)	Estimación empleos directos generados
Hoteles y similares	324,0	100,0	100	294
Restaurantes y similares	1.120,2	346,0	53	156
Transporte de viajeros por carretera	182,2	56,0	12	35
Transporte por ferrocarril	18,4	6,0	-	-
Transporte marítimo	2,9	1,0	-	-
Transporte aéreo	39,0	12,0	5	15
Agencias de viaje	57,9	18,0	15	44
Alquiler de vehículos	25,5	8,0	5	15
Actividades culturales, recreativas y deportivas	377,8	117,0	17	50
TOTAL ramas de actividad características del turismo	2.709,9	836,0	207,0	609

NOTA:

- (1) Restaurantes y Similares: Partidas ajustadas a la baja dado que son servicios, tanto alojamiento como restauración, que se incluyen en el precio del paquete turístico. Se considera una partida residual del 25% del volumen de empleos asociados a estas ramas de actividad.
- (2) Transporte por ferrocarril y marítimo: partidas eliminadas, dado que no se incluyen estas tipologías de transportes.
- (3) Datos extraídos de la Cuenta Satélite del Turismo de España 2007.
- (4) Transporte aéreo: Partidas ajustadas a la baja, dado que el impacto por este concepto recae principalmente en origen.
- (5) Actividades culturales: partida ajustada a la baja.

Finalmente, en base a la estimación de empleo directo generado por el Programa, se calcula el coste laboral de dichos puestos de trabajo, pudiendo ser interpretado dicho coste como el valor añadido de la producción de los diferentes servicios turísticos.

Estimación coste laboral del empleo directo generado por el Programa

Actividad	Empleos generados	Coste empleado 1 mes(1)	Coste nuevo personal	Coste/ ingresos
Hoteles y restaurantes	450	1.750	5.519.315,6	44,5%
Transporte terrestre	35	1.940	479.794,8	80,5%
Transporte aéreo	15	4.128	425.450,0	33,1%
AAVV (2)	44	1.832	566.254,1	55,9%
Otros (3)	65	1.782	807.838,1	41,3%
TOTAL	609		7.798.652,7	31,3%

(1) Datos extraídos del informe de PWC actualizados por IPC.

(2) Tiene en cuenta la partida "otros costes" que incluye: costes de administración, promoción del programa y desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas, así como los costes del personal de la AAVV en destino.

(3) Se excluyen las partidas asociadas al comercio (compras en destino) y los costes de administración, promoción del programa y desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas.

Tiene en cuenta los empleos generados en áreas de actividades culturales y recreativas y alquiler de vehículos.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias.

En base al volumen de inversión, y a la recaudación generada, obtenemos la rentabilidad

del Programa para la Administración:

Concepto	Importe en euros
INVERSIÓN	5.286.394
Seguridad Social	1.795.925
Ahorro desempleo	3.030.386
IRPF	959.458
IVA	1.092.359
IS	110.509
RECUPERADO	6.988.636
Diferencial	1.702.242

RENTABILIDAD DEL PROGRAMA	1,32
----------------------------------	-------------

4. Reflexiones del Panel de Evaluación

El programa bajo evaluación presenta problemas en sus definiciones centrales. A nivel de su propósito se propone: ***“La empresa turística¹⁴³, 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)”***.

Sin embargo, su discurso de presentación y evaluación del mismo insiste en vincular el objetivo central del programa a fines “sociales”. Esta vinculación se sustenta en decisiones de política pública que se han mantenido desde el año 2002 a la fecha (véase cuenta pública 2011). En 2002, el discurso del 21 de mayo (página 14) del Presidente Ricardo Lagos plantea que “las personas de la tercera edad puedan recorrer las ciudades de Chile, a través del programa especial que para estos efectos crea con SERNATUR”. Esta decisión es ratificada en 2007 por la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del

¹⁴³ La empresa turística corresponde a un establecimiento o persona que presta diferentes servicios turísticos a lo largo de todo Chile. SERNATUR clasifica estas empresas según su quehacer en a) Alojamiento: establecimientos que proporcionan alojamiento (hoteles, moteles, camping, etc.); b) Alimentación: establecimientos que prestan servicios de expendio de comidas y bebidas a la mesa y/o mostrador, para consumo en el mismo; c) Agencias de viajes y/o tour operadores: La agencia de viajes actúa como intermediario entre el proveedor de servicios y/o tour operador y el usuario final o cliente, entregándole asesoría para la planificación y compra de su viaje. Los servicios que comercializa una agencia de viajes son: alojamiento turístico, transporte aéreo, terrestre, fluvial, ferroviario u otro, actividades de turismo aventura, tours o circuitos, paquetes turísticos, entre otros; d) Transporte: Comprende a las empresas que realizan traslado de pasajeros ya sea por carretera, aeropuerto, taxi, rent a car, barco, ferrocarril; e) Esparcimiento: Establecimientos dedicados a la recreación, diversión y entretenimiento (Servicios de Turismo Aventura); y f) Guías de Turismo: Persona que posee experiencia y competencia técnica para proporcionar orientación e información sobre el patrimonio cultural y natural y de los atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia para la visita turística (www.SERNATUR.cl) sección: calidad turística, servicios turísticos.

21 de mayo¹⁴⁴ y en su discurso al Consejo Público-Privado, en la ciudad Frutillar¹⁴⁵. También se menciona esta decisión en la Política Nacional de Turismo 2006-2010 que establece: “los Programas Vacaciones Tercera Edad y Gira de Estudio, se enmarcan en la actual Política Nacional de Turismo, dentro del sexto eje “Innovación y desarrollo” en la línea de acción N° 1 “Diseñar Programas especiales de desarrollo turístico”, y del séptimo eje denominado “Turismo social”. Por su parte, la Ley de Turismo 20.423 en el inciso tercero del título II, denominado Política Nacional de Turismo, Planificación y Coordinación del Sector, señala: “Asimismo, 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. En la mayoría de las Cuentas Públicas institucionales, y en la de 2011 se incluye al programa dentro del acápite “Programas sociales” y no “Programas de Fomento.”

Es esta vinculación que realiza el programa, la que cuestiona el Panel a nivel de su diseño porque se presta a confusiones a nivel de su gestión de información y medición de resultados, las razones son las siguientes:

- **Primera Razón**

En primer lugar, porque el propósito del programa no es social, sino de fomento económico. En esta línea, el examen de las experiencias internacionales en la materia y particularmente la española deja claramente establecido que su objetivo es: “mantener el nivel de actividad económica del sector y, consecuentemente, los puestos de trabajo en aquellos períodos del año de menor demanda¹⁴⁶”. La experiencia española en materia de política pública de turismo social alude, sin duda, a una política de redistribución del bienestar social. Sin embargo, el turismo social en el país, según diversos estudiosos del tema, ha sido siempre un instrumento utilizado por las políticas públicas para desestacionalizar la demanda turística (Muñiz 2011; Innova Management 2010). De hecho el Estado Español decide enfocarse hacia un nuevo segmento de mercado con necesidades específicas, el segmento senior que está previsto que siga aumentando en los próximos años como un segmento consumidor de turismo específico

El Panel no tiene inconvenientes de que se incorpore el objetivo social al programa, de la misma manera que lo incorpora el modelo español. Esto último siempre y cuando se supedita al objetivo social al objetivo de fomento. En este sentido, el Panel concuerda con la afirmación que realizara el Director en reunión sostenida con el Panel: “si el propósito del programa es fomento perfectamente puede priorizar el hacerlo con beneficio social...pero donde lo fundamental sigue siendo la estacionalidad.”

¹⁴⁴ El 21 de Mayo de 2007, La Presidenta Michelle Bachelet señaló: “Así como hemos señalado que queremos ser potencia alimentaria, también queremos ser una potencia turística... En el programa de turismo en la tercera edad ya han participado 32 mil personas y ahora estamos trabajando con escolares. Este año participarán seis mil 300 jóvenes que apoyaremos en sus giras de estudios, jóvenes de colegios de escasos recursos porque queremos que nuestros jóvenes, sobre todo de escasos recursos, también conozcan la maravilla de nuestro país.... Y esta cifra queremos triplicarla. Y si nos hemos fijado como meta para este año 6 mil 300 jóvenes es una cifra que queremos triplicar en los próximos años.”

¹⁴⁵ “Queremos trabajar fuertemente (...) disminuir la estacionalidad del turismo, por ejemplo, en actividades ligadas al patrimonio, a deportes invernales, a programas de viaje con la tercera edad...”

¹⁴⁶ 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.

La no supeditación del objetivo social al de fomento, ha significado también que el programa a lo largo de 12 años de ejecución presente estadísticas principalmente referidas a las personas que utilizan el servicio (que no son parte de su objetivo central) y a los establecimientos de alojamiento turístico que son sólo una parte del conjunto de empresas turísticas, según definiciones del propio SERNATUR (página web y documentos de los otros programas de la institución). En otras palabras un programa con claridad acerca de los resultados que quiere lograr mide directamente lo que establece su propósito.

Al respecto la Organización Mundial de Turismo indica que el turismo genera ingresos genuinos por pagos de servicios directos -alojamientos, paquetes turísticos, restaurantes, industrias culturales, espacios de recreación, comercios de artesanías, servicios personales, transportes, comunicaciones, etc.- e indirectos, ya que el gasto turístico genera sucesivas cadenas de pagos a proveedores y personal ocupado, así como inversiones en infraestructura. Por tanto su propuesta para medir el impacto económico del mismo en cada una de las actividades a las cuales está relacionado es utilizar los indicadores de la Cuenta Satélite de Turismo¹⁴⁷ que busca estimar los beneficios económicos, a saber, el incremento neto de la riqueza de los residentes, medido en términos monetarios, en relación con los niveles que prevalecerían en ausencia de esta actividad.

Para la OMT, existen cuatro elementos básicos o "factores" que integran este complejo sistema del turismo: a) la demanda: formada por el conjunto de consumidores -o potenciales consumidores- de bienes y servicios turísticos; b) la oferta: compuesta por el conjunto de productos, servicios y organizaciones involucradas activamente en el turismo; c) el espacio geográfico: lugar donde se produce la interacción entre la oferta y la demanda; y d) los operadores del mercado: son aquellas empresas y organismos cuya función principal es facilitar la interrelación entre la oferta y la demanda: agencias de viajes, compañías de transporte, organismos públicos y privados dedicados a la regulación y/o a la promoción del turismo.

¿Cómo se mide la demanda? Según la OMT: "Los productos turísticos son bienes de consumo y, como tales, se demandan para satisfacer la necesidad del consumidor final, es decir, no son bienes para producir otros bienes. En tal sentido la medición de la demanda se realiza a partir de la valoración económica de los bienes y servicios que los viajeros consumen durante su desplazamiento. Para medir estos consumos, algunas de las variables a tener en cuenta son:

- Número de viajeros (turistas y excursionistas) y las características que permiten distinguir los diferentes segmentos de población.

¹⁴⁷ La Cuenta Satélite de Turismo (CST) (que se describe en *Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008*) es, aparte de las *Recomendaciones internacionales para las estadísticas de turismo 2008*, la segunda recomendación internacional sobre estadísticas de turismo que se ha desarrollado en un marco de coherencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Ambas recomendaciones son coherentes entre sí y constituyen el marco conceptual para medir y analizar el turismo como una actividad económica.

- Número de viajes: no se debe confundir, el número de viajes con la cantidad de viajeros que los realizan, es decir, un mismo turista puede desplazarse por más de un destino, es pues, el número de viajeros multiplicado por la frecuencia de viajes en un determinado período de tiempo.
- Número de pernoctaciones: representa la cantidad de noches que los turistas permanecen alojados en el lugar de destino.
- Gasto turístico total: es la suma del valor monetario del conjunto de bienes y servicios que cada uno de los turistas ha adquirido y/o utilizado durante su permanencia en el lugar visitado. También se llama consumo total.
- Gasto por turista: resulta del cociente entre el gasto total y el número de turistas. Es una medida aproximada de lo que cada turista gasta en promedio en un viaje.
- Gasto promedio por pernoctación: resulta del cociente entre el gasto total y el número de pernoctaciones totales. Es la medida aproximada del gasto que cada turista realiza en el lugar visitado por día.

¿Cómo se mide la oferta? Desde el punto de vista de la oferta, se requiere analizar las unidades de producción de bienes y servicios turísticos. Cabe mencionar que se han realizado numerosos esfuerzos por tipificar cuáles son los bienes y servicios que se pueden considerar específicos del turismo. Se destacan como tales las agencias de viajes y el alojamiento, también hay productos anexos como el transporte, los restaurantes, los tour operadores, Servicios culturales, Servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento.

• Segunda Razón

En segundo lugar, si el programa busca el fomento económico entonces está correctamente situado en el Ministerio de economía, y su objetivo es coherente con la política institucional. Pero, se introduce dentro del Balance de gestión integral, en su página web y en su cuenta pública anual, el concepto de turismo social no como un objetivo supeditado al fomento, sino como un fin en sí mismo, entonces su ubicación institucional es cuestionable.

Al respecto, la experiencia internacional y, particularmente la española que se solicitó analizar, indica que los programas asociados al turismo social lo realizan instituciones vinculadas los Ministerios de Trabajo, Oficinas de migraciones, Secretarías de la mujer o de la juventud¹⁴⁸. De hecho, a los ministerios de economía y/o turismo se les confiere una función relativa al desarrollo de políticas públicas. En el caso de España, le corresponde al Ministerio de Economía, y específicamente, a la Dirección General de Turismo, la elaboración de políticas para incentivar la competitividad de la oferta frente a otros mercados, al tiempo que pretende lograr una mejor adaptación de la oferta frente a los cambios en la demanda, contribuyendo con ello a mejorar el bienestar general.

La política turística española se ha orientado sobre dos ejes fundamentales: la mejora de la competitividad de las empresas turísticas y la coordinación de las actuaciones entre las diferentes Administraciones. Para lograr la competitividad se apostaba por una estrategia

¹⁴⁸ La Administración Central del Estado es la que desarrolla esencialmente, en términos cuantitativos y cualitativos, la política de turismo social española. Las instituciones y organismos nacionales que intervienen son, básicamente, cuatro: la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) (Muñiz 2001 e Innova Management 2010).

basada en tres elementos: en primer lugar, la mejora en la cualificación y la formación del capital humano; en segundo lugar, el fomento de la investigación y del desarrollo, incentivando la incorporación de las nuevas tecnologías en el sector turístico; y por último, el fortalecimiento del tejido empresarial en todos los niveles y subsectores. Por lo tanto, se trataba de impulsar un modelo basado en políticas de oferta, cuya finalidad última era mejorar la calidad y la competitividad de las empresas. Dentro de esta gran estrategia española, la Administración Turística aprobó en 1992 el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES) en el cual no existió una línea de actuación específica para el turismo social. El Plan Horizonte 2020 incorpora al turismo social dentro de sus lineamientos. En forma especial se busca potenciar el turismo senior entre otros, buscando conseguir nuevos flujos turísticos para la lucha contra la estacionalidad de la actividad turística y de fomento del empleo en el sector turístico.