

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

PROGRAMA DE PROMOCIÓN TURÍSTICA INTERNACIONAL

**SERVICIO NACIONAL DE TURISMO (SERNATUR)
MINISTERIO DE ECONOMIA**

**PANELISTAS:
ANDRES MADRID ROJAS (COORDINADOR)
NOELIA FIGUEROA BURDILES
JAIME CAMPOS GUTIERREZ**

ENERO - AGOSTO 2016

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Promoción Turística Internacional
AÑO DE INICIO: 2012
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Economía
SERVICIO RESPONSABLE: SERNATUR

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012-2015

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: \$ 11.052.526 millones

1. Descripción general del programa

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

La Subsecretaría de Turismo es la encargada de elaborar los planes, programas y proyectos para la promoción y desarrollo del turismo, siendo el Servicio Nacional del Turismo (SERNATUR) el encargado de promover la oferta e industria turística de nuestro país a nivel internacional.

Con la necesidad de promover turísticamente a Chile, en la búsqueda de nuevos mercados y ante el objetivo estratégico del Servicio que establece, "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", es que se desarrollan actividades de promoción en el extranjero.

Considerando la estrategia institucional, SERNATUR desarrolla el *Programa de Promoción Turística Internacional*, el cual tiene como fin "*Contribuir al desarrollo del sector turístico, a través del aumento de turistas extranjeros que visitan destinos turísticos de Chile*".

Para contribuir a dicho objetivo, el programa tiene el siguiente propósito: "*Aumento del conocimiento sobre los destinos turísticos de Chile y las empresas turísticas integradas a dichos destinos, por parte de consumidores potenciales finales, operadores turísticos y periodistas de mercados extranjeros identificados por el programa*¹".

Para el cumplimiento de este propósito la Subdirección de Marketing² diseña un Plan de Marketing, el cual es un instrumento de gestión que guía y focaliza los recursos de marketing y financieros, permitiendo la ejecución de acciones promocionales en los mercados priorizados para el turismo de Chile, tales como Europa, Norteamérica y países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia entre otros. Al mismo tiempo se definen productos con estrategias de posicionamiento propias y acciones promocionales a realizar cada año.

Durante el periodo 2012 – 2015, SERNATUR ejecutó todo el plan de marketing a través de un organismo externo, para lo cual generó bases de licitación con el ya mencionado

¹ Se refiere a mercados prioritarios, estratégicos y potenciales de acuerdo a un análisis práctico internacional de tendencias turísticas.

² Desde julio 2015 Departamento de Promoción Turística

plan, siendo este de ejecución bianual, generándose dos (2) licitaciones para los periodos 2012-2013 y 2014-2015, siendo adjudicado en ambas ocasiones los servicios por la Corporación Turismo Chile, único proponente en las dos (2) oportunidades.

Para implementar estos servicios se han definido los siguientes componentes:

Componente 1: *Empresas turísticas integradas al plan de promoción internacional.* Corresponden a las actividades destinadas a integrar a las empresas turísticas en el programa de promoción internacional, como proveedoras de servicios y bienes asociados a los destinos turísticos de Chile. Incluye también la gestión de aportes efectivos por parte de las empresas y/o servicios públicos que las apoyan³.

Componente 2: *Operadores turísticos y representantes de prensa de mercados identificados por el programa, conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.* Corresponde a las actividades de familiarización con los destinos turísticos promocionados a través del programa dirigido a operadores turísticos de los mercados prioritarios, estratégicos y potenciales identificados por el programa, así como representantes de prensa.

Componente 3: *Consumidores potenciales finales de países identificados por el programa, interactúan/conocen⁴ destinos turísticos a lo largo de Chile.* Corresponde a las actividades de campaña⁵ y participación en eventos⁶, realizadas en el extranjero para dar a conocer los destinos turísticos de Chile.

Las actividades diseñadas por el programa vinculadas a los tres componentes, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1: Tipos de actividades según componente.

Tipo de Actividad	Componente
Feria	(1) Empresas turísticas integradas al plan de promoción internacional
Representante de mercado	(2) Operadores turísticos y representantes de prensa de mercados identificados por el programa, conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.
Viaje de familiarización	(2) Operadores turísticos y representantes de prensa de mercados identificados por el programa, conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.
Campaña Genérica	(3) Consumidores potenciales finales de países identificados por el programa, interactúan / conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.
Campaña Cobranding	(1) Empresas turísticas integradas al plan de promoción internacional (3) Consumidores potenciales finales de países identificados por el programa, interactúan / conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.

³ Bases de concurso para la promoción turística internacional, 2012.

⁴ En este caso, el concepto interacción alude al contacto vía Internet; mientras que el conocimiento alude al contacto mediante eventos presenciales como ferias de turismo.

⁵ Se distinguen dos tipos de campaña: genérica y cooperada.

⁶ Participación en ferias de turismo y participación en congresos.

Campaña Cooperada	(1) Empresas turísticas integradas al plan de promoción internacional (3) Consumidores potenciales finales de países identificados por el programa, interactúan / conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.
Workshop	(1) Empresas turísticas integradas al plan de promoción internacional (2) Operadores turísticos y representantes de prensa de mercados identificados por el programa, conocen destinos turísticos a lo largo de Chile.

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el programa.

La **población potencial** estaría constituida por todas las empresas vinculadas al sector turístico. Para cuantificar esta población, el panel ha realizado una estimación a través del registro de empresas del Servicio de Impuestos Internos⁷, contabilizando aquellas empresas pertenecientes a los rubros que usa SERNATUR para la definición y medición del Producto Interno Bruto turístico (SERNATUR, 2013). Estos resultados, representan una sobreestimación o cota máxima para esta población, dado que en dichos registros del SII se contabilizan todas las empresas, independiente si están activas o tienen movimientos en el último año. En este sentido, SERNATUR está trabajando en una metodología de medición⁸ para 2016 en adelante que permita limpiar las empresas cerradas o inactivas por un periodo prolongado. Esta forma de medición no se encuentra finalizada totalmente, sin embargo, se ha realizado el cálculo el cual estima la cantidad de empresas registradas en el SII asociadas al sector y se intenta limpiar el registro, eliminando de la contabilización las empresas que ya no existen (cerradas) o inactivas por un periodo prolongado lo que puede ser interpretado como la cota mínima para esta cuantificación. Ambas mediciones se pueden observar en los datos expuestos en el cuadro N°1.

La **población objetivo** es definida por el programa a través del registro de prestadores de servicios turísticos que lleva SERNATUR, dado que es un requisito para poder acceder a los beneficios entregados en los componentes. Estas empresas se inscriben voluntariamente en línea en el registro y deben estar formalizadas. Para el caso de alojamiento y turismo aventura (que desde 2013 están obligadas a registrarse) deben pasar una inspección técnica en terreno de SERNATUR⁹.

Considerando ambos mecanismos de estimación, el siguiente cuadro presenta la cuantificación de la población potencial y objetivo para el periodo.

⁷ Base de datos disponible en el sitio web del Servicio.

⁸ La metodología final no estuvo lista durante el período evaluativo.

⁹ Información provista por los responsables del programa en reunión con el Panel de evaluación, cotejada en el sitio web www.registro.sernatur.cl

Cuadro N°2: Población Potencial y Objetivo Período 2012-2015

Año	Población Potencial ¹⁰ (Cota superior (A))	Población Potencial (Cota inferior(B))	Población Objetivo ¹¹	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%) (Respecto a (A))	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%) (Respecto a (B))
2012	87.762	35.442	1.250	1,4%	3,5%
2013	90.156	37.251	5.486	6,1%	14,7%
2014	92.973	39.305	9.757	10,5%	24,8%
2015	95.842	41.583	12.036	12,6%	28,9%
% Variación 2012-2015	9,2%	17,3%	863%	-.	-.

Fuente: Registro de empresas SII y registro de prestadores de servicios turísticos SERNATUR.

El alto incremento registrado en la población objetivo (863%) se debe a que las empresas registradas han aumentado gradualmente desde que se crea el registro de prestadores de servicios a través de la ley n° 20.423 en Febrero del año 2010, que establece el Sistema Institucional para el desarrollo del Turismo. Recién a partir de junio del año 2013, es obligatoria la inscripción en el registro para las empresas de alojamiento turístico y turismo aventura¹², estableciendo sanciones de multas de entre 5 y 10 UTM al prestador de servicios de alojamiento y de entre 5 y 20 UTM al prestador de servicios de turismo aventura que no cumplan con la obligación de registro establecida en el artículo 34, por lo que el incremento en el bienio es aún mayor. Esta situación influye también en el crecimiento de la cobertura de la población objetivo respecto de la población potencial.

Identificación de las fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiamiento del programa proviene de la institución responsable, SERNATUR, la cual aporta en promedio 78% de su presupuesto total. Por otro lado, esta asignación corresponde en promedio a 27% de presupuesto inicial asignado a SERNATUR en el período 2012-2016. En términos relativos, este porcentaje aumenta desde 20% en 2012 a 28 y 31% en los años 2015 y 2016, respectivamente. Tal como se señala en la sección 1.3, el incremento de la relevancia del programa en la institución responsable es consecuencia de la decisión estratégica del gobierno de Chile de promover la industria turística como pilar de la estrategia de desarrollo de nuestro país. Esta asignación es utilizada para financiar las transferencias a Turismo Chile para que ejecute el programa, más gastos en personal y de bienes y servicios del programa. El programa no recibe otros aportes de SERNATUR.

¹⁰ Para la estimación de la población potencial se tomó el registro de empresas de SII, considerando las actividades que se incluyen en el cálculo del PIB turístico y que se presentan en la sección de justificación del programa. Se tomó la estimación desfasada un año, dado que se cuenta con información hasta el año 2014 y que se supone que la población potencial y objetivo debiera establecerse al inicio de cada año y no al final.

¹¹ Calculada a partir del registro anual que lleva SERNATUR, también se realizó la estimación desfasada un año, para mantener coherencia con la estimación de la población potencial.

¹² Información obtenida del portal web www.chileatiende.cl con información proporcionada por SERNATUR.

El cuadro siguiente presenta las diferentes fuentes de financiamiento del programa entre los años 2012 y 2016, incluyendo los montos que son recibidos de cada una ellas. Una segunda fuente de financiamiento proviene de los beneficiarios directos del programa, empresas registradas con Turismo Chile, que es la Corporación encargada de ejecutar las actividades de promoción internacional en el período 2012-2015. La contribución de estas empresas, consistente en aportes pecuniarios y valorados, equivale a 18,2% del presupuesto total del programa, esto es MM\$ 1.413 en promedio.

Cuadro 3: Fuentes de Financiamiento del programa 2012-2016 (Miles de \$ 2016)

Fuentes de Financiamiento	2012		2013		2014		2015		2016		Variación 2012-2016
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	4.164.156	82	5.373.166	80	7.230.651	83	8.939.734	82	8.818.742	80	112
<i>1.1. Asignación específica al programa</i>	4.164.156	82	5.373.166	80	7.230.651	83	7.171.734	66	8.818.742	80	112
<i>1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--
<i>1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas</i>	0	0	0	0	0	0	1.768.000	16	0	0	NA
2. Extrapresupuestarias	916.937	18	1.351.485	20	1.486.080	17	1.896.999	18	2.233.784	20	144
Total	5.081.093	100	6.724.651	100	8.716.731	100	10.836.733	100	11.052.526	100	118

Fuente: Anexo 5 entregado por Programa. Ley de presupuesto de cada año.

La tercera fuente de financiamiento proviene de la Subsecretaría de Turismo, institución que efectuó un aporte de 1.768 millones en el año 2015 con el objetivo de complementar los recursos disponibles por asignación directa para promoción internacional y son otra forma en que se ha materializado el fomento de la industria turística en Chile. De estos fondos, 5% son para financiar gastos en personal y bienes y servicios y el resto para actividades de promoción.

Resultados de la Evaluación

Justificación del programa

La ley 20.423, del año 2010, que establece el Sistema Institucional para el desarrollo del Turismo, declara "El turismo constituye una actividad estratégica para el desarrollo del país, siendo prioritaria dentro de las políticas de Estado, por lo que éste deberá promoverla de modo armónico e integral, impulsando su crecimiento sustentable en conformidad con las características de las regiones, comunas y localidades del país".

Coherente con este objetivo, se reconoce a nivel internacional que el turismo y sus efectos multiplicadores es una actividad que contribuye al desarrollo económico de los países (UNCTAD, 2013). Aporta tanto en el PIB como al empleo, y al ser considerada

como sector estratégico “lleva consigo hacerlo referencia principal para otras políticas, tanto sectoriales como instrumentales (...) como la de obras públicas, transporte, cultural, medioambiental, etc.” (Torres, 2015; p. 95). Para 2013, directamente su aporte al PIB y al empleo se estima en 3,2%. Al considerar los efectos indirectos o multiplicadores este aporte se incrementa a un 8,6% del PIB y a un 8,2% del empleo (SERNATUR, 2014).

En el caso del turismo receptivo, también llamado “de entrada”, que corresponde a “los visitantes de otras naciones que se desplazan a un país en su calidad de no residentes, por un periodo menor a un año por cualquier motivo, excepto para obtener una remuneración en el lugar visitado, cambiar residencia, buscar trabajo, inmigrantes, entre otros” (SERNATUR, 2008), que se vincula directamente con el programa en evaluación, el sector contribuye con un ingreso creciente de divisas, superando sectores como el vitivinícola, o el forestal - maderero. De acuerdo al plan de desarrollo turístico de SERNATUR, plasmado en los documentos entregados por el programa, indican que en los últimos 10 años el ingreso de divisas a Chile se ha duplicado por concepto de turismo receptivo (SERNATUR, 2014). “Sin embargo, a pesar de que Chile presenta buenas cifras en términos de llegadas internacionales, no logra crecer significativamente en atraer a turistas de larga distancia, quienes generalmente representan un mayor aporte de divisas” (SERNATUR, 2014; p. 16). Esto significa que el número de turistas de larga distancia (aquellos que vienen de destinos lejanos como Europa o Norteamérica), no tienen un crecimiento en cuanto a llegada de visitantes, de los cuales se tiene la hipótesis que son los turistas que dejan la mayor cantidad de divisas en sus viajes.

El diagnóstico así esbozado por el programa no es suficiente para comprender el problema, pues a juicio del panel, la justificación económica para la intervención del Estado en la Promoción Turística, descansa sobre dos líneas de argumentos: fallas de mercado y políticas para el desarrollo (política industrial). Si bien esta última línea ha sido esbozada por el programa, la línea argumentativa asociada a las fallas del mercado no se visualiza en la documentación revisada por el panel.

En el caso de fallas de mercado se observa: 1) la presencia de externalidades positivas y 2) bienes públicos, ambos problemas implican que si el mercado funciona libremente, entonces la cantidad de bienes y servicios producidos en equilibrio serán inferiores a la cantidad socialmente óptima y, como consecuencia el Estado interviene con instrumentos que estimulan el nivel de actividad económica en dichos mercados: por ejemplo, produciendo directamente los bienes públicos y entregando subsidios a las empresas en mercados con externalidades positivas.

El propósito “aumento del conocimiento sobre los destinos turísticos de Chile priorizados y las empresas turísticas integradas a dichos destinos, por parte de consumidores potenciales finales, operadores turísticos, agentes y periodistas de mercados extranjeros identificados por el programa¹³”, busca dar respuesta al diagnóstico inicial de que los turistas extranjeros que llegan a Chile (principalmente de países vecinos) gastan menos que aquéllos provenientes de los países más alejados (de largo destino). La hipótesis es que la no llegada de estos últimos se debe al desconocimiento de los destinos turísticos de Chile. El programa se sustentó desde sus inicios en la cooperación público – privada, de modo de apalancar recursos para lograr su propósito, y en la práctica esto implicó que en la promoción turística internacional se asociaran empresas turísticas, con participación

¹³ Se refiere a mercados prioritarios, estratégicos y potenciales de acuerdo a un análisis internacional de tendencias turísticas.

directa en las actividades de promoción. Es por eso que en la redacción del propósito se explicita la participación de las empresas, ya que además de conocer los destinos turísticos de Chile, los consumidores potenciales finales conocen algunas de las empresas turísticas que participan.

Así esbozada las relaciones de causalidad entre fin y propósito, el programa a nivel de resultado final se propone aumentar en número de visitantes extranjeros de los países priorizados, cuya definición debiera ser coherente con el problema esbozado. Para esta tarea, se requieren coordinaciones con otras instituciones como CORFO, SERCOTEC, SERNATUR, CNCA, MINREL.

Externalización de la Ejecución del Programa

La promoción turística de Chile en el extranjero es ejecutada por una organización privada seleccionada en Licitación Pública. La entidad seleccionada y única postulante en los dos concursos realizados hasta ahora (2012-2013 y 2014-2015) ha sido Turismo Chile (Corporación de Promoción Turística de Chile).

En los dos concursos bianuales realizados se estableció presupuesto público disponible, el co-financiamiento privado mínimo y costo mínimo total del plan (suma de las dos partidas anteriores). En el cuadro siguiente se puede observar la estructura de los aportes públicos y privados para ambos periodos licitados, donde el co-financiamiento privado puede ser en aportes valorados como pecuniarios, en particular, para la licitación 2014-2015, el 70% de los recursos aportados por privados correspondió a aportes valorados. Las bases establecen además las actividades de promoción obligatorias a ejecutar y autorizan al postulante a proponer actividades adicionales:

Cuadro N°4: Aporte público y privado

	2012-2013	2014-2015
Presupuesto público	MM\$ 6.400	MM\$ 12.800
Co-financiamiento privado mínimo	MM \$1.280	MM\$3.200
Costo mínimo total del plan	MM 7.680	MM\$ 16.000

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ley de Presupuesto e informe de rendiciones.

SERNATUR coordina y supervisa la ejecución presupuestariamente (PTAG), y el ente ejecutor tiene entre sus obligaciones informar a SERNATUR sobre el avance de los proyectos ejecutados. Para dar cumplimiento a lo anterior, la Corporación genera información mensual de los avances, y al cierre de cada uno de los proyectos emite un informe general. Esta información es enviada a SERNATUR y entregada en carpetas con informes impresos, los cuales, sin ser sistematizados, son guardados en la institución.

De acuerdo a la información disponible, ninguno de los criterios establecidos para la participación de empresas se vincula a la calidad de la oferta de las empresas turísticas. No existen criterios de focalización claros o bien definidos para la participación en el programa. Estableciendo que las empresas que participen en las actividades del programa serán aquellas empresas que por orden de inscripción cubran los cupos disponibles, y que, además, tengan la capacidad de pagar el copago de la actividad.

En algunos años del periodo evaluado las empresas socias de la Corporación, tienen ciertas ventajas de pago, como descuentos en el copago de actividades (por ejemplo, 10% ferias), siempre y cuando estén al día con las cuotas sociales. A continuación, se muestran la desagregación por categoría de las empresas asociadas a Turismo Chile.

Cuadro N°5: N° de empresas por categoría, socias de Turismo Chile, 2016

Categoría	N° de empresas	% del total
Tour operadores	59	34,5%
Producto turístico	32	18,7%
Hoteles	30	17,5%
Servicios públicos / Asoc. Gremiales / Cámaras	19	11,1%
Centros de Ski	5	2,9%
Empresas de servicios	5	2,9%
Cruceros	4	2,3%
Organizadores de congresos	4	2,3%
Comercio	3	1,8%
Rent a Car	3	1,8%
Viñedos	3	1,8%
Líneas aéreas	2	1,2%
Centro de convenciones	1	0,6%
Ediciones	1	0,6%
Total	171	100,0%

Fuente: Elaboración propia con información página web Turismo Chile.

A juicio del panel, existen tres razones básicas por las que ha habido un solo postulante en ambos concursos. Primero, el diseño y la implementación del plan de promoción turística de Chile solo pueden ser realizados por organizaciones de gran experiencia, conocimiento en los ámbitos correspondientes, y gran capacidad de gestión. Segundo, si una organización se adjudica la implementación del plan, entonces genera una ventaja fundamental para la siguiente licitación debido al aprendizaje. Por último, el adjudicatario debe tener una importante capacidad financiera ya que debe presentar una garantía a la vista por un monto equivalente a 5% del costo total del plan. Todos estos factores hacen difícil que puedan surgir nuevos postulantes.

La situación antes descrita, sugiere la existencia de barreras de entrada a la participación de otras empresas o instituciones en la licitación pública implementada por SERNATUR, convirtiéndola en un concurso que no asegura la competencia, ni precios competitivos para cada una de las actividades desarrolladas. Por otro lado, como se verá con más detalle a lo largo del informe, se constata (en los componentes que es oportuno hacer este análisis)¹⁴ una baja cobertura de las empresas participantes respecto a la población objetivo, y alta concentración en la participación de los socios. Esto en el largo plazo, puede llevar a ineficiencias en la implementación del programa.

¹⁴ Se analizaron los datos para aquellos componentes de carácter no general y dónde puede individualizar la participación. Por ejemplo, se excluyen las campañas donde no es posible identificar beneficiarios (empresas) directos.

Eficacia

Es importante destacar que se contrató un estudio complementario con el objetivo de levantar información de producción ya que el programa la tenía en papel (la única información sistematizada que posee el programa es para el control financiero, la cual es reportada en una plataforma administrada por SERNATUR llamada PTAG)¹⁵.

El propósito “aumento del conocimiento sobre los destinos turísticos de Chile priorizados y las empresas turísticas integradas a dichos destinos, por parte de consumidores potenciales finales, operadores turísticos, agentes y periodistas de mercados extranjeros identificados por el programa¹⁶”, busca dar respuesta al diagnóstico inicial de que el sector turístico no ha alcanzado su potencial de desarrollo, considerando sus efectos multiplicadores, reflejado a nivel internacional en la llegada de turistas extranjeros.

En relación al logro del propósito, y ante la inexistencia de información, en términos de aumentar el conocimiento de los destinos turísticos de Chile en los mercados extranjeros prioritarios, **un resultado intermedio es el posicionamiento de Chile como destino turístico a nivel mundial**. Para ello, el programa ha recurrido a la clasificación que realiza el ranking internacional denominado “Country Brand Index”¹⁷, índice que no solo evalúa variables vinculadas directamente con el turismo, sino también con el Sistema de Valores, la Calidad de Vida, la Aptitud para los Negocios y Patrimonio y Cultura¹⁸. De acuerdo a este ranking, la situación de Chile para el periodo de evaluación, se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro N°6: Posición de países, incluido Chile, en el Ranking Country Brand Index y variación 2012 – 2015.

País	Posición en el Ranking Country Brand Index				Var. 2012-2015
	2012	2013	2014	2015	
Chile	34	34	46	46	12 (-)
Argentina	32	32	27	27	5 (+)
Brasil	28	28	43	43	15 (-)
Perú	40	40	49	49	9 (-)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes 2012-2013; 2014-2015 de Future Brand

SERNATUR, en su plan de desarrollo turístico, declara que si bien las cifras son positivas para el sector en términos de llegadas internacionales, su diagnóstico es que Chile no logra crecer significativamente en atraer a turistas de larga distancia, quienes generalmente representan un mayor aporte de divisas” (SERNATUR, 2014; p. 16). Ante este diagnóstico, el panel ha revisado las actividades desarrolladas por el programa y los

¹⁵ El estudio complementario consistió en elaborar una planilla o base de datos, que incorporara la información contenida en los informes impresos de cada carpeta de proyecto, y de este modo integrar dicha información con los datos y registros que el programa tiene tanto en el PTAG como en las planillas Excel de la Unidad de Rendiciones. Con lo anterior se buscó sistematizar y ordenar los datos generados tanto por SERNATUR como por la Corporación Turismo Chile, con el fin de poder medir algunos indicadores a nivel de producto y proceso que complementen los juicios evaluativos del panel.

¹⁶ Se refiere a mercados prioritarios, estratégicos y potenciales de acuerdo a un análisis internacional de tendencias turísticas.

¹⁷ Es un ranking que se realiza a través de una encuesta a 3500 pasajeros frecuentes; 110 expertos de diversas ciudades del mundo y consultas vía Internet. Contempla distintas variables, no sólo turismo, dentro de la definición de la marca país.

¹⁸ Future Brand 2015

destinos priorizados, a modo de analizar la coherencia entre el plan y su ejecución, intentando al menos verificar que las actividades de promoción están llegando a los lugares que aportarían en el objetivo de aumentar las divisas en el sector.

Cuadro N°7: Países según N° de visitantes y mercados objetivos

País	N° de Visitantes				Mercados Objetivos (1: Sí; 0: No)		Variación positiva en el n° de visitantes (1: Sí; 0: No)	
	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	2012-2013	2014-2015	2013-2014	2014-2015
SUDAFRICA	3.192	3.005	2.563	2.779	1	0	0	1
COSTA RICA	5.635	5.912	6.278	6.870	1	0	1	1
PANAMA	3.584	3.665	3.814	4.628	1	0	1	1
CANADA	35.250	30.734	30.691	33.915	1	1	0	1
EEUU	158.493	154.204	162.366	186.613	1	1	0	1
MEXICO	36.196	38.501	40.928	45.316	1	1	1	1
ARGENTINA	1.377.645	1.362.752	1.325.503	1.946.876	1	1	0	1
BOLIVIA	355.758	383.765	395.335	419.822	0	1	1	1
BRASIL	373.840	362.162	407.740	455.965	1	1	0	1
COLOMBIA	81.884	85.614	89.092	105.317	1	1	1	1
PERU	338.026	331.274	343.768	359.857	1	1	0	1
URUGUAY	35.624	36.291	39.369	39.771	1	0	1	1
VENEZUELA	24.790	34.443	33.182	45.918	1	0	1	1
CHINA	12.088	11.289	11.018	15.404	1	1	0	1
JAPON	15.059	14.704	15.053	15.103	1	1	0	0
SINGAPUR	915	1.011	1.080	1.278	1	0	1	1
ALEMANIA	62.891	63.674	70.648	71.055	1	1	1	1
BELGICA	9.659	9.379	9.988	10.113	1	1	0	1
ESPAÑA	62.646	71.143	75.177	73.362	1	1	1	0
FEDERACION RUSA	5.792	6.298	6.581	5.327	1	1	1	0
FRANCIA	60.220	60.873	66.616	69.995	1	1	1	1
HOLANDA	16.402	15.433	16.513	16.593	1	1	0	0
INGLATERRA	42.338	41.183	44.893	46.520	1	1	0	1
ITALIA	28.540	30.134	31.340	33.512	0	1	1	1
NORUEGA	6.176	5.717	5.583	5.279	1	0	0	0
AUSTRALIA	43.341	44.943	46.711	46.010	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de Departamento de Estudios de SERNATUR

Del Cuadro anterior se puede destacar lo siguiente:

- Al analizar la relación entre los países que registran una variación positiva en el número de visitantes (aumenta el número de turistas del país de origen), se observa que para el periodo 2012-2013, de los 24 países priorizados, 12 tuvieron una variación positiva (50%) mientras que los otros 12 tuvieron una variación negativa o igual a 0.
- Para el periodo 2014-2015, de los 19 países priorizados, 14 tuvieron una variación positiva (74%), mientras que el resto tuvieron una variación negativa o igual a 0 (36%).
- Los cambios en el número de visitantes no necesariamente reflejan el resultado del programa dado que no es posible determinar la causalidad.

Por otro lado, si se consideran los lugares de realización de las “Campañas Cooperadas” y las “Campañas Genéricas”, las cuales representan el 40% (en promedio) del

presupuesto del programa (5% y 35% respectivamente) y los lugares de realización de los Workshop y Roadshow, se puede concluir que los lugares de realización son, en gran parte, consistentes con el objetivo declarado del programa de focalizar sus esfuerzos de promoción en países prioritarios de Latinoamérica, Europa, Norteamérica y mercados lejanos (Asia-Oceanía). No existe el detalle de quienes asistieron a estas campañas.

En relación a la participación en Ferias (que representan en promedio el 15% del presupuesto) las pertenecientes al mercado europeo aumentan del año 2012 al 2013 en un 100% y en el año 2014 disminuye en un 7,7%. La participación en los otros mercados presenta un rendimiento similar, excepto los mercados lejanos el cual disminuyó sostenidamente, en un 36,4% entre los años 2012-2013 y en un 28,6% para el año 2014. Lo anterior se explica ya que este mercado no ha sido priorizado y los costos son muy altos respecto al retorno de cada una de las actividades. No existe el detalle de quienes asistieron a las ferias.

Cuadro N° 8: N° de ferias según mercado en 2012-2014

Mercados	N° de Ferias				
	2012	Var. %	2013	Var. %	2014
Europa	13	100,0	26	-7,7	24
Norteamérica	5	60,0	8	0,0	8
Latinoamérica	9	33,3	12	0,0	12
Mercados Lejanos	11	-36,4	7	-28,6	5

Fuente: elaboración propia con documentación de ejecución anual de la Corporación Turismo Chile.

Se observa y se puede concluir que los lugares de realización de las actividades de promoción son, en gran parte, consistentes con el objetivo declarado del programa de focalizar sus esfuerzos de promoción en países prioritarios de Latinoamérica, Europa, Norteamérica.

En relación a la hipótesis "Chile no logra crecer significativamente en atraer a turistas de larga distancia, quienes generalmente representan un mayor aporte de divisas", se analizó el Informe de Turismo Receptivo del año 2014 elaborado por SERNATUR, que permite comparar los países con el mayor número de llegadas en el periodo y sus indicadores de gasto y permanencia. El resultado se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N9: Países con mayor llegada de turistas a Chile, ingresos y permanencia, 2014

	Llegada de turistas (miles)	Ingreso de divisas	Prom. permanencia (noches)	GTI US\$ (*)	GPDI US\$ (**)
Brasil	415,2	411.619.733	7,1	991,3	139,2
México	41,7	52.705.130	12,5	1.263,0	100,8
Australia	54,8	53.205.248	10,5	970,2	92,2
Inglaterra	45,2	48.426.539	11,8	1.073,0	90,6
Estados Unidos	185,6	215.177.508	14,8	1.159,2	78,1
España	82,8	126.857.173	22,6	1.532,0	67,9
Colombia	84,5	85.936.700	15,9	1.017,4	64,2
Canadá	39,8	51.543.680	20,2	1.294,3	64,2
Alemania	72,8	81.338.332	17,6	1.118,0	63,4
Francia	69,1	80.081.534	19,3	1.159,6	60,0
Argentina	1442,3	441.044.116	6,3	310,0	49,0
Perú	349,8	88.276.724	5,5	252,4	45,8
Bolivia	395,3	49.139.694	4,7	124,3	26,2

Fuente: Elaboración propia sobre Informe de turismo receptivo 2014, SERNATUR 2015.

(*)GTI: Gasto Total Individual;

(**)GPDI: Gasto diario individual.

Llama la atención en el caso de Brasil, que si bien no es limítrofe, pero implica un viaje de menor distancia con un alto volumen de llegadas, presenta el mayor gasto diario individual (US\$139) del conjunto de países analizados. En el caso de los países de larga distancia, donde el promedio de estadía diaria es mayor (sobre los 10 días), se presentan situaciones diferentes, destacándose México, Australia, Inglaterra y Estados Unidos con un gasto diario individual mayor (US\$100,8; US\$ 92,2; US\$90,6 y US\$78,1 respectivamente).

Al revisar los datos con mayor detalle, se observa que existen diversas estrategias para lograr el objetivo de aumentar el ingreso de divisas al país, y no queda claro inmediatamente, cuál de ellas corresponde a la mejor para focalizar los esfuerzos de promoción. Dado que se puede privilegiar en aumentar el número de turistas que gastan más en total, o bien apuntar a alargar la estadía de aquel grupo de turistas que tiene un mayor gasto diario, etc. A esta situación, se debe mencionar que existen otras variables culturales que juegan un rol importante en el comportamiento de la demanda por turismo según nacionalidad¹⁹, así como diferencias en la forma de hacer turismo.

Por lo tanto, el diagnóstico es insuficiente al señalar como problemática principal de la promoción turística internacional el hecho que Chile no logra crecer en turistas de larga distancia y por tanto aumentar el aporte en divisas al sector, dado que se presentan

¹⁹ A modo ilustrativo, se realizaron algunos ejercicios durante la evaluación que muestran diferencias culturales entre los países. Por ejemplo, se logra identificar cierta inelasticidad al precio por parte de los turistas brasileños, quienes concentran su llegada en el mes de julio cada año y visitan principalmente la zona central y centros invernales. Los turistas argentinos, también tienen un comportamiento inelástico al precio (depreciación de la moneda) pero durante los meses estivales. Mientras que los turistas de Estados Unidos, muestran una tendencia similar entre la llegada de turistas y las variaciones en el precio del dólar, indicando que pueden ser más sensibles a cambios en el precio.

distintas situaciones que es necesario considerar para realizar un diagnóstico apropiado, el cual permita diseñar una estrategia de focalización de las actividades del programa acorde con las necesidades de cada tipo de turista.

Cobertura

Si focalizamos la mirada en las actividades, se puede establecer lo siguiente:

Cuadro N°10: Empresas Participantes por tipo de acción
Participaciones por tipo de acción

	2012	2013	2014	2015	Total general
Evento	4	52	82	37	175
Feria	200	176	140	150	666
Roadshow	29	63	55	54	201
Workshop	38	35	12	26	111
Total general	271	326	289	267	1153

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos construida en Estudio Complementario de la Evaluación, 2016

En el período evaluado, se contabilizan 240 participantes únicos, los cuales participan en promedio en 4,8 actividades de promoción. Analizando la información, se presentan los siguientes resultados:

Cuadro N°11: Población Objetivo, participantes y socios turismo Chile.

Año	Población Objetivo	Total Participantes Únicos	Total Participaciones	Socios Participantes (únicos)	Participaciones de los Socios
2012	1.250	106	271	53 50%	160 59%
2013	5.486	131	326	64 49%	187 57%
2014	9.757	108	289	66 61%	169 58%
2015	12.036	105	267	72 69%	178 67%

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos construida en Estudio Complementario de la Evaluación, 2016

El cuadro anterior nos muestra que, por ejemplo, para el año 2015, de una población potencial de 12.036 empresas, participaron 105, donde 72 de ellos eran socios de la corporación. Este antecedente no rebela solamente la baja cobertura del programa, sino que también la concentración de las actividades en los socios, situación que ido aumentando con los años.

Sobre lo mismo, se puede agregar lo siguiente:

- 30 de los 240 participantes concentran 52,8% de las participaciones. De estos, 19 son entidades privadas y 11 públicas (Municipalidades y oficinas regionales de SERNATUR).
- Las 19 entidades privadas concentran 33,2% de las participaciones y las 11 públicas 19,6%.
- Las tres entidades con más participaciones concentran 9,4 de las participaciones, lo que equivale a 108 participaciones en las diferentes acciones de promociones.
- La participación de entidades públicas también muestra una alta concentración: las tres mayores son SERNATUR Magallanes, SERNATUR Valparaíso y SERNATUR Araucanía con 4,4, 2,9 y 2,1 por ciento de las participaciones totales, respectivamente.

Cuadro N°12: Empresas con mayor número de participaciones por año.

	2012	2013	2014	2015	Total general	%
ADS MUNDO	9	16	7	7	39	3,38%
CL MUNDO SERVICIOS TURÍSTICOS	4	3	10	4	21	1,82%
CRUCEROS AUSTRALIS	5	10	6	10	31	2,69%
CRUCEROS SKORPIOS	3	6	11	9	29	2,52%
CTS TURISMO	12	9	9	8	38	3,30%
EKATOURS	5	7	5	6	23	1,99%
HUILO HUILO DESARROLLO TURISTICO LTDA	7	7	6	5	25	2,17%
TURAVION	11	5	2	3	21	1,82%
TURISMO MILODÓN	5	4	9	5	23	1,99%
Otros	210	259	224	210	903	78,32%
Total general	271	326	289	267	1153	21,70%

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos construida en Estudio Complementario de la Evaluación, 2016

Economía

El programa ha recibido recursos crecientes en forma sostenida durante el período de evaluación y, como consecuencia de la política de fomento de la industria turística por parte del gobierno se puede esperar, al menos en los próximos años, que seguirá disponiendo de recursos importantes para desarrollar sus actividades. Estas condiciones deberían favorecer la planificación y desarrollo de largo plazo del programa.

Como consecuencia del aumento en el presupuesto del programa, el gasto total también se ha incrementado en forma relevante durante el período, 87% entre 2012-2015 y 38% entre los años 2013 y 2014. Esto es consecuencia, principalmente, de un incremento de 83% en el gasto devengado de la institución responsable del programa más el gasto devengado del aporte de la Subsecretaría de Turismo en 2015. El aporte de los beneficiarios del programa se incrementó 35% al comparar los bienios 2012-2013 con 2013-2014. Sin embargo, su participación relativa se redujo.

Al desglosar el gasto devengado del programa se observa: el componente de gasto más relevante es Transferencias, que corresponde a los recursos transferidos a Turismo Chile para la ejecución del programa y que equivalen a 95,8% del gasto devengado del programa respecto de la asignación por Ley de Presupuesto al programa. El gasto en personal es el segundo más relevante, significando 4% del gasto, mientras que el gasto en bienes y servicios representa solo un 0,2% del gasto.

Por otro lado, el gasto total en componentes se incrementó 92% entre 2012 y 2015, aumento consistente con el del presupuesto total del programa. De su evolución se puede destacar:

1. Más de la mitad del aumento en el gasto total en componentes, 58%, se destina a incrementar el gasto en el componente 3 (actividades dirigidas a consumidor final).
2. El aumento en el gasto total en los componentes 1, 2 y 3 es 72, 49 y 148%, respectivamente.

La distribución del gasto total en componentes es determinada una vez establecido el ganador del concurso público, el cual ha tenido un solo postulante en los dos concursos realizados en el período evaluado. Las bases del concurso establecen actividades obligatorias, pero no el gasto en cada una de ellas. Según la propuesta técnica del adjudicatario del concurso 2014-2015, el gasto en las actividades obligatorias

corresponde a 44% del presupuesto total para actividades de promoción del concurso, mientras el 56% restante es destinado a actividades propuestas. Esto da indicios, o al menos plantea la hipótesis, que no existe una correcta estimación de los costos de las actividades que se licitan dentro del plan de marketing. Por lo tanto, la estructura del gasto de producción en cada uno de los componentes es definido, en forma importante, por el adjudicatario en un concurso poco competitivo. Esto último en el sentido de que los requerimientos de experiencia, solvencia financiera, cantidad de empresas cooperantes y magnitud de las tareas a realizar no permiten que Turismo Chile enfrente competencia real. Por otro lado, Turismo Chile ha alcanzado niveles de aprendizaje que hacen poco probable el surgimiento de competidores en concursos similares a los realizados hasta ahora.

El programa exhibe una ejecución de 103% respecto del presupuesto inicial promedio en el período analizado, aunque se observa un comportamiento disímil ya que fluctúa entre una ejecución de 94% en 2012 y una ejecución de 110 y 106% en 2013 y 2014 respecto del presupuesto inicial. Por último, la ejecución es 100% en 2015. La explicación básica de estos indicadores de ejecución de los años 2013 y 2014 es consecuencia de presupuesto adicional del programa asignado mediante modificaciones de la Ley de Presupuestos: en 2013 para actividades de promoción internacional entre diciembre de 2013 y abril de 2014, en 2014 se incorporaron recursos por MM\$450 para reactivación económica. Una vez considerado el presupuesto adicional asignado al programa, la ejecución presupuestaria del programa es 100% en 2013 y 2014. En consecuencia, el panel evalúa muy positivamente la capacidad del programa ejecutar los recursos que le son asignados.

Respecto al aporte de terceros, el cuadro siguiente presenta los aportes de los beneficiarios en los bienios 2012-2013 y 2014-2015, además de su importancia relativa respecto del gasto total del programa y el costo total del plan concursado.

Cuadro N°13: Copago Beneficiarios respecto al Gasto del programa 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Bienios	Aporte Beneficiarios	Copago/Gasto devengado total del programa (%)	Copago/Costo total plan concursado (%)
2012-2013	2.279.496	19%	26%
2014-2015	3.104.604	16%	20%

Fuente: Cálculos propios con información obtenida del Anexo 5

Se puede destacar que el copago de los beneficiarios como porcentaje del costo total del plan concursado se reduce de 26 a 20% al comparar los bienios bajo análisis. Por otro lado, el copago como porcentaje del gasto devengado total del programa disminuye de 19 a 16%. Esto es consecuencia, debido a las bases del concurso público, de que el copago privado no aumenta aunque los recursos disponibles para acciones de promoción se incrementen, tal como ha ocurrido en cada uno de los años evaluados: por lo tanto, se incrementan los recursos destinados a promoción internacional, pero el copago de los beneficiarios no, o si aumenta lo hace en un porcentaje inferior al de los recursos públicos.

El programa no tiene una política ni gestiona Recuperación de Gastos.

Eficiencia

Se observa un aumento importante en el gasto promedio de cada una de las actividades de promoción ejecutadas por Turismo Chile. La única excepción es el gasto promedio en Ferias, que disminuye 1% entre 2012 y 2015. El gasto promedio en todas las otras actividades aumenta, resaltando el aumento promedio de 540% en Representante de Mercado. También destaca el aumento en el gasto de Campañas Cooperadas, las cuales utilizan, en promedio, 28% de los recursos del programa, y cuyo gasto unitario se incrementa 170%.

Cuadro 14: Gasto Promedio por Tipo de Actividad 2012-2015 (M\$ de 2016)

	2012	2013	2014	2015	Variación %
CAMPAÑA	49.689	15.462	140.470	135.057	172
CAMPAÑA COOP	151.150	86.251	369.602	408.134	170
EVENTOS/AUSPICIO/CAPACITACION	53.804	50.328	111.365	68.800	28
FAM	33.125	12.682	71.331	52.629	59
FERIAS	49.021	37.325	53.248	48.756	-1
REPRESENTANTE DE MERCADO	31.072	52.639	122.103	198.827	540
WORKSHOP/ROADSHOW	26.279	28.000	120.555	62.222	137

Fuente: Elaboración propia a partir de base de rendiciones.

Respecto al gasto por beneficiario y gasto por participante de las actividades Eventos, Ferias y Workshop/Roadshow se observa:

1. El gasto por beneficiario se incrementa en Ferias y Workshop/Roadshow, 50 y 23%, respectivamente, entre los años 2012 y 2015. En el caso de Eventos hay una disminución de 41%. En este último caso, se calcula la variación entre 2013 y 2015.
2. En cuanto al gasto promedio en actividades por participante el comportamiento es similar, observándose en este caso un aumento en el costo unitario en cada una de las actividades. Los incrementos son 3, 29 y 28% en las actividades Eventos, Ferias y Workshop/Roadshow, respectivamente.

También se observa que el gasto total por componentes aumenta M\$8.245 equivalente a 48% del valor en 2012. El gasto de administración aumenta M\$99, pero como corresponde solo a 7,9% del gasto total del programa no tiene impacto relevante sobre el gasto total del programa por beneficiario, el cual aumenta 44%.

Los gastos de administración del programa son incurridos tanto por el Programa de Promoción (Personal y Bienes y Servicios), más gastos de Turismo Chile correspondientes a sus gastos en Administración y Costos de Garantías, y los gastos del personal a Honorario de Turismo Chile que realiza labores administrativas. Los gastos de administración equivalen en promedio a 7,9%²⁰ del gasto total del programa. Estos gastos han crecido menos que el gasto total del programa, de forma tal que disminuye de 9 a 6,6% en el período evaluado.

²⁰ El porcentaje descrito considera el gasto administrativo del programa como también el gasto administrativo que incurre Turismo Chile, el cual es cubierto con los recursos de cada licitación

Considerando que los recursos del programa casi se han duplicado, estas cifras de gastos de administración del programa generan dudas respecto de si la dotación de personal dedicada a estas actividades es adecuada, considerando que las tareas de supervisión y control se incrementan con el volumen de actividades de promoción y la cantidad de recursos involucrados.

Conclusiones

1. Los argumentos en relación al diagnóstico inicial que aborda el programa y desarrollados por la presente evaluación se orientan a establecer que el sector turístico no ha alcanzado su potencial de desarrollo, no obstante, el diagnóstico así esbozado no es suficiente para comprender el problema público, pues a juicio del panel, la justificación económica para la intervención del Estado en la Promoción Turística, descansa además en las fallas de mercado que ubican a la promoción como un bien público.
2. El programa presenta problemas de diseño que hacen improbable que esté entregando los componentes que produce a costos razonables. Los principales son:
 - a. El concurso público no genera competencia entre potenciales adjudicatarios.
 - b. Existe un espacio relevante para incrementar el aporte de los beneficiarios de las acciones de promoción.
 - c. No existen estudios que permitan identificar cuáles son los instrumentos de promoción turística más eficientes ni cómo su financiamiento debería ser compartido entre los sectores privado y público.
 - d. El programa no ha definido claramente el problema que quiere abordar y en consecuencia no tiene una guía clara respecto de cuáles son los instrumentos que debería utilizar para enfrentarlo.
3. Debido que el programa es licitado de manera íntegra a un órgano externo, los procesos de retroalimentación del servicio se encuentran incompletos, como también la instalación del conocimiento específico, lo cual genera que el organismo a cargo del programa pierda contacto con la población, las necesidades que estas van generando de manera dinámica y limitando las capacidades instaladas en el servicio dificultando su rol controlador. Síntoma de lo expuesto son los beneficios que reciben los socios de la Corporación (171), lo que se traduce, por ejemplo, en ventajas en el pago o descuentos en el copago de las actividades en las que participan, beneficio al que no accede el resto de la población objetivo que no son socios de la Corporación.
4. El programa no ha definido adecuadamente su población potencial. El panel realizó una estimación, considerando las actividades económicas del registro SII que se incluyen en el cálculo del PIB. El programa sobre esta base realizó el cálculo del número de empresas que se dedican exclusivamente al turismo en cada actividad turística, infiriendo a través de la contribución de las actividades al PIB (ponderaciones estimadas). Ambas mediciones son imprecisas, y se requiere precisar aún más las actividades que han sido incluidas y aquellas que han sido excluidas. En relación a la población objetivo, si bien está definida con mayor precisión por el programa a través del Registro de Empresas de SERNATUR, no

considera otros prestadores, por otro lado, no es posible profundizar en su caracterización.

5. Se observan deficiencias importantes en los sistemas de información del programa, situación que obligó a contratar un estudio complementario para conocer antecedentes de producción del programa. Esto dificulta la comparación de eficacia y eficiencia relativa entre instrumentos y, como consecuencia, no facilita la eficiencia en la asignación de recursos al interior del programa.
6. El diagnóstico es insuficiente al señalar como problemática principal de la promoción turística internacional el hecho que Chile no logra crecer en turistas de larga distancia y por tanto aumentar el aporte en divisas al sector, dado que se presentan distintas situaciones que es necesario considerar para realizar un diagnóstico apropiado, el cual permita diseñar una estrategia de focalización de las actividades del programa acorde con las necesidades de cada tipo de turista.
7. El programa posee una baja cobertura, situación que se complejiza al identificar una alta concentración en la participación de los socios de Turismo Chile en las actividades que registran los asistentes, situación que se presenta debido a que no existe un mecanismo apropiado para seleccionar las empresas participantes a través de criterios de focalización y procedimientos formalizados institucionalmente por el programa. Por ejemplo, para el año 2015, de 12.036 potenciales beneficiarios solamente participaron un total de 105, de los cuales el 69% (72) eran (son) socios de Turismo Chile.
8. A juicio del panel, el mecanismo escogido por el programa a través de la Corporación, no es apropiado para abordar la población objetivo del programa y por tanto sus beneficiarios efectivos, dado que los socios de esta institución están en una posición privilegiada frente a otras empresas turísticas, lo que se comprueba al identificar que la mayoría de las empresas participantes en las actividades del programa son socias de la corporación. La inexistencia de criterios de focalización dirigidos hacia una oferta turística exportable, considerando el fin y propósito del programa, es la principal debilidad del programa en este sentido.

Recomendaciones

1. Como la promoción turística internacional es un bien público, el programa debe definir claramente la participación de las empresas y/o prestadores de servicios turísticos en las actividades de promoción, estableciendo criterios de focalización de la oferta exportable de acuerdo a los mercados objetivo y su comportamiento de consumo, y se deben realizar esfuerzos para ampliar la participación de tales empresas y/o prestadores.
2. Es necesario que se defina claramente la población potencial y objetivo, considerando a todas las empresas que se vinculan al sector turístico y que ven beneficiadas ante el aumento de las visitas de turistas extranjeros, así como la definición de criterios que permitan focalizar la entrega de recursos o acceso al programa, junto a procedimientos formales para la selección e incorporación de beneficiarios directos.

3. A juicio del panel es muy importante evaluar diseños de concursos distintos a los aplicados en los dos bienios analizados, ya que por las razones señaladas es poco competitivo. También es posible que debido a economías de ámbito, aprendizaje y otros factores sea más eficiente que una sola institución se encargue de ejecutar todo el plan de promoción internacional, pero en dicho caso el programa debería involucrarse de forma más relevante en su diseño y gestión con el objetivo de minimizar potenciales conflictos de interés con el adjudicatario. Otra alternativa es dividir las actividades de promoción y hacer varios concursos o licitaciones.
4. Se recomienda ampliar el registro de prestadores de servicios turísticos a otras variables vinculadas con el tamaño de las empresas y su perfil de exportación, que permitan caracterizar más detalladamente la población objetivo. Al mismo tiempo, es necesario que se realicen esfuerzos para promover la inscripción de empresas y/o prestadores de servicios a lo largo de Chile e incluir prestadores vinculados al sector cultura.
5. Se recomienda establecer criterios de focalización de las empresas beneficiadas por las actividades del programa, junto a procedimientos formales para su selección e incorporación.
6. Es urgente perfeccionar los sistemas de información del programa, de forma tal de que disponga de información útil y oportuna para el seguimiento de las diferentes actividades de promoción y permitan, por ejemplo, compararlas en cuanto a su eficacia y eficiencia. Esto facilitaría la asignación de recursos hacia instrumentos de promoción más eficientes.
7. Se recomienda que el Servicio integralmente se relacione de manera directa con su población, comunicando, recogiendo información implícita y mejorando de esta forma los conocimientos específicos propios de la gestión e implementación del programa que ejecuta, con el fin de perfeccionar la relación con los beneficiarios y la situación actual de estos.
8. El programa debe realizar coordinaciones con distintas instituciones para contribuir al fin que persigue, y especialmente con el Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes, para desarrollar una estrategia que fortalezca la oferta de Turismo Cultural orientada a turistas extranjeros que realizan un mayor gasto diario y que recorren más destinos.

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

AGOSTO 2016

ORD. N° 675

ANT.: ORD N° 1239, DIPRES.

MAT.: RESPUESTA A INFORME DE
EVALUACIÓN DEL
PROGRAMA DE PROMOCIÓN
TURÍSTICA
INTERNACIONAL.

SANTIAGO, 09 SEP 2016

**A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTO**

**DE : MARCELA CABEZAS KELLER
DIRECTORA NACIONAL (TyP)**

Junto con saludar, y en el marco de la evaluación de programas gubernamentales, remito a usted respuesta a Oficio Ord. N° 1239 de 2016, el cual acompaña el informe de evaluación al programa de promoción turística internacional ejecutado por este servicio para el período 2012-2015.

Como Servicio ejecutor de la Promoción Turística Internacional estamos de acuerdo con las observaciones respecto al diseño del programa durante el período evaluado y todo lo que ello implica, parte importante de algunas situaciones ahí plateadas ya han sido abordadas por el Servicio. En 2016, aproximadamente un 50% de los fondos asignados para promoción internacional están destinados para ejecución de acciones promocionales dirigidas a público final, lo que se ha llevado a cabo mediante procesos de compra realizados a través de Mercado Público para la contratación de agencias creativas, agencias de medios, agencias digitales, productoras, entre otras. En tanto, el 50% restante de los recursos asignados a promoción internacional se destinaron a acciones colaboradas que incorporan cofinanciamiento privado, mediante el concurso de promoción internacional.

En cuanto a los socios de la Corporación, se estableció en el concurso que las cuotas de participación no serán diferenciadas, es decir, la condición de socio de la empresa no es relevante al existir los mismos requisitos para todas las empresas.

En relación a las observaciones referentes al diagnóstico del programa, a los problemas de diseño, a la definición de su población potencial y a otras observaciones asociadas a éste, SERNATUR actualmente se encuentra trabajando en la reformulación de las bases que fundaron este programa hace más de 16 años. En efecto, se está actualizando y profundizando su diagnóstico, componentes, indicadores y población a la que está dirigido, a objeto de ejecutar un programa coherente a las directrices de Gobierno, optimizando su operación y por sobretodo, asegurando el buen uso de los recursos.

Tal y como señala el informe del panel de expertos los sistemas de información son deficientes. No obstante, y considerando la importancia de la información y su sistematización para mejorar la ejecución del programa, SERNATUR está trabajando en el desarrollo de las metodologías y diseño de sistemas de información pertinentes para avanzar en la corrección de esta situación.



En relación a la baja cobertura del programa es importante aclarar que:

- (a) En la cadena de comercialización asociada al turismo existen distintos actores entre los cuales se encuentran los tour operadores, éstos corresponden a empresas cuyo negocio es la comercialización de paquetes turísticos que a su vez están conformados por una gran cantidad de prestadores turísticos como: alojamientos, restaurantes, agencias de viaje, entre otros. La participación de estos tour operadores, se realiza en forma abierta a todos aquellos que estén interesados en participar y que a su vez, tengan la capacidad de cubrir los costos del viaje que no se encuentran subvencionados. Estos actores son quienes establecen la intermediación comercial con los tour operadores emisivos o del país donde se realizan las acciones de promoción colaboradas (ferias, ruedas de negocio, etc), ofreciendo a través estos paquetes los servicios de prestadores turísticos nacionales en los distintos destinos de nuestro país. Esta situación no se ve reflejada en el actual diseño del programa, lo cual será corregido en el trabajo de reformulación del mismo.
- (b) Para los componentes 2 y 3, no fue posible cuantificar los beneficiario debido a que actualmente este Servicio no cuenta con las herramientas para determinar los beneficiarios de las campañas dirigidas a público final ni el impacto real de un viaje de familiarización realizado a operadores turísticos o prensa internacional con la finalidad de que éstos promocionen destinos y experiencias de Chile en el mundo y logren atraer a una mayor cantidad turistas y divisas provenientes de los mercados de interés.

En ambos casos, se requerirá de la aplicación de instrumentos metodológicos tales como estudios de impacto, que actualmente no están dentro del presupuesto de este Servicio, lo que complejiza la obtención de información del nivel de producción de cada componente.

Finalmente, con respecto a las instancias de relación público privada, es importante señalar que la Ley N°20.423 del año 2010, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, establece un Consejo Consultivo de la Promoción Turística, que le corresponde diseñar, preparar y proponer a la Subsecretaría de Turismo los planes y programas de promoción del turismo y velar por su cumplimiento. Este consejo está formado por representantes de las entidades gremiales que representan los intereses de las empresas privadas del sector, esta instancia se reúne periódicamente, se recoge información sobre funcionamiento de este mercado y necesidades de los prestadores de servicios turísticos, todo lo cual contribuye a generar mayor conocimiento para el Servicio y para la ejecución del programa de Promoción Turística Internacional.

Asimismo este Consejo, se convierte en un espacio para la coordinación de diversas entidades públicas: ProChile, Fundación Imagen de Chile, Corfo, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, entre otros. Lo que permite la coherencia de acciones de promoción internacional de Chile en el exterior.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



MARCELA CABEZAS KELLER
DIRECTORA NACIONAL (TyP)
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO
CHILE

GFM/FCV/
Distribución:
Subdirección de Marketing
Dirección Nacional
Oficina de Partes