

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA PROMOCIÓN TURÍSTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
Servicio Nacional de Turismo

PANELISTAS:

Diego Vásquez Contreras (Coordinador)

Jaime Campos Gutierrez

Lenia Planas Serralta

Noviembre 2023-Junio 2024



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES:
RESUMEN EJECUTIVO PROGRAMA PROMOCIÓN TURÍSTICA
INTERNACIONAL Y NACIONAL**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de Evaluación integrado por profesionales externos/as e independientes seleccionados/as. Los juicios evaluativos y recomendaciones aquí contenidas pertenecen a los y las autores/as y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: <https://www.dipres.gob.cl/>

Fecha de publicación: Septiembre, 2024

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Promoción Turística Internacional y Nacional
AÑO DE INICIO: 2002
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Turismo

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2020 – 2023

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2024: \$9.620 millones

1. Descripción general del programa

El Programa de Promoción Turística Internacional y Nacional¹, administrado por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) bajo el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, fue iniciado en 2002. Este programa surge con la misión de fortalecer y diversificar la industria turística de Chile, impulsando la promoción y difusión de productos y destinos turísticos del país. La coordinación entre actores públicos y privados es fundamental en este proceso, enfocándose en el crecimiento sostenible de la industria, con especial atención a empresas dedicadas a las Actividades Características del Turismo (ACT) y a la promoción de destinos emergentes. Las ACT se clasifican en: i) Alojamiento y servicio de comidas, ii) Transporte turístico, iii) Actividades deportivas, recreativas y culturales, y iv) Otras actividades.

El Programa se rige por la Ley 20.423, que sienta las bases para el desarrollo turístico en Chile, y la Ley N° 1.224, que establece al SERNATUR. Estas leyes enfatizan la promoción de la imagen turística de Chile a nivel nacional e internacional y la importancia de la colaboración público-privada. La Ley 20.423 busca impulsar el turismo como actividad económica esencial, destacando los atractivos del país y asignando al SERNATUR responsabilidades clave en la promoción. La Ley N° 1.224 define las funciones del SERNATUR en la investigación, planificación y promoción de la actividad turística, incluyendo la difusión de valores turísticos mediante publicaciones y publicidad.

El Programa de Promoción Turística Internacional y Nacional tiene como FIN contribuir a la actividad económica, social y cultural de Chile, a través de la promoción y difusión de los productos, destinos y experiencias turísticas del país, tanto en mercados internacionales como nacionales. Y define actualmente como su propósito “Aumentar y diversificar el conocimiento de la oferta turística de Chile y de sus destinos en mercados abordados tanto nacionales como internacionales, mejorando la demanda, pernoctaciones, gasto promedio diario de los turistas en el país y por extensión, la sustentabilidad (sostenibilidad) de las empresas turísticas”. De esta manera, el programa se orienta a realzar y promocionar la oferta turística de Chile, mientras busca en el largo plazo generar efectos en la economía turística del país.

La estrategia del programa se enfoca en acciones dirigidas tanto al turismo recreativo como de negocios, para la promoción de productos, experiencias y destinos nacionales en mercados abordados internacionales². Esta estrategia se expresa en la implementación de cuatro componentes principales:

¹ En la Ley de Presupuestos el programa es identificado como “Atracción Turística” y en los primeros años del periodo evaluado estuvo enfocado en la promoción del turismo internacional. A partir de 2023, se incorpora la promoción del turismo nacional.

² Los "mercados abordados" se refieren a países específicos identificados por el programa como objetivos de sus estrategias de promoción turística. Estos países son Argentina, Bolivia, Perú, Brasil, Colombia y Uruguay, dentro de los mercados de corta distancia; y a Estados Unidos, México y Canadá, Australia, China, España, Alemania, Francia, y el Reino Unido, dentro de los mercados de larga distancia. A estos últimos se suman Italia, Rusia, Corea y Japón, que, si bien forman parte de los mercados abordados, no son considerados mercados prioritarios en la inversión actual del programa

1. **Promoción turística dirigida al canal de Comercialización:** Enfocándose en conectar la oferta turística de Chile con operadores turísticos y agencias de viajes internacionales mediante ferias y eventos.
2. **Turismo de Reuniones (MICE):** Promoción de Chile como destino para congresos y eventos internacionales.
3. **Promoción mediante Prensa e Influenciadores:** Viajes de prensa e influenciadores para amplificar el mensaje promocional de Chile.
4. **Campañas dirigidas al Público Final:** Campañas comunicacionales que apuntan directamente al consumidor final.

El Programa de Promoción Turística Internacional y Nacional, gestionado por la Subdirección de Marketing del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), implementa sus actividades promocionales a través de una estructura que cuenta con el apoyo de diversas unidades especializadas, tales como Operaciones, encargada de la logística; Mercados, dedicada a la identificación y desarrollo de mercados turísticos clave; Marca, Contenidos y Medios, enfocada en la creación y distribución de material promocional; Producción Digital, que administra el contenido online; y Gestión, Administración y Procesos.

En cuanto a la coordinación, el programa pone énfasis tanto en la colaboración interna como externa. Internamente, se realizan reuniones periódicas y coordinaciones entre las diferentes áreas de SERNATUR para garantizar un enfoque unificado. Externamente, la coordinación se extiende a la interacción con otras instituciones, como ProChile y la Fundación Imagen de Chile con quien se establecen alianzas estratégicas para el canal de comercialización y público final. Otro actor clave para el programa es el Consejo Consultivo³ que está conformado por representantes tanto del sector público como privado. El Consejo tiene como función la preparación y proposición a la Subsecretaría de Turismo de los planes y programas de promoción del turismo y velar por su cumplimiento, para cuyos efectos puede: a) proponer la contratación, licitación y, o encargo del diseño y elaboración de planes de acción plurianuales en materia de promoción turística, consensuando los intereses públicos y privados; b) elaborar estudios por sí mismo, o encargarlos a terceros, que evalúen la participación e inserción de Chile en el mercado turístico internacional; c) evaluar periódicamente la ejecución y aplicación de los planes y programas de promoción; d) proponer la realización periódica de los ajustes y actualizaciones de dichos planes y programas; d) cumplir las demás funciones que le encomiende la ley.

Respecto del alcance territorial del programa, es importante notar que se implementa de manera centralizada, y cuenta con apoyo de encargados de marketing regionales, pero que no forman parte de la estructura de la Subdirección de Marketing ni de su dependencia. Parte importante del programa tiene su foco en el exterior, por lo tanto, gran parte de las acciones se ejecutan en el extranjero, pero se promocionan destinos ubicados a lo largo de todo el territorio nacional.

Respecto de su población potencial y objetivo, el programa define a las empresas del sector turístico como su unidad de intervención, y establece como población potencial a los prestadores turísticos nacionales y las asociaciones gremiales vigentes. A juicio del panel, para este programa en particular, es complejo trabajar con las definiciones de población potencial y objetivo, ya que el problema actual que aborda no afecta a empresas o unidades en particular, sino que es un problema que impacta a la

³ El Consejo es presidido por la Subsecretaría de Turismo y el secretario es el Director Nacional del Servicio Nacional de Turismo. Y se encuentra integrado por: Subsecretaría de Turismo; Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR); Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON); cuatro entidades gremiales de carácter nacional que agrupen a empresas que desarrollan sus actividades en el sector del turismo; tres representantes de entidades gremiales de carácter regional que agrupen a empresas que desarrollan sus actividades en el sector del turismo.

industria turística en su conjunto. Además, los bienes y servicios que el programa ofrece tienen características de bien público, lo que significa que no son directamente apropiables por la población con la que trabaja el programa. Por ejemplo, las acciones de prensa e influenciadores y las campañas a público final generan beneficios que se dirigen a la industria turística completa, donde se financian intermediarios para que desarrolles dichas actividades. De igual manera, la participación en ferias permite que empresas intermediarias generen negocios que beneficien a otras empresas que no participaron directamente del componente.

En base a lo anterior, a juicio del panel, es posible cuantificar y caracterizar parte de las empresas de la industria turística, pero no clasificarlas como población potencial y objetivo para dimensionar el programa porque el programa no se dimensiona en función de ellas ni de su cobertura. Por ello a continuación se presentan algunos datos referenciales de la industria turística que permitan dar un orden de magnitud de los agentes que participan en ella, entendiendo que es una parte importante pero parcial, y que podría verse beneficiada por la llegada de turistas al país.

Cuadro 1. Empresas en ACT y Registro de Prestadores Turísticos 2020-2023

Año	Empresas ACT	Empresas del Registro de Prestadores SERNATUR
2020	183.815	28.919
2021	170.268	25.175
2022	178.766	27.738
2023	S/I ⁴	27.447
% Variación 2020-2023	-2,7%	-5%

Fuente: Base de Datos del Sistema de Registro de Prestadores de Servicios Turísticos y Planilla de Asociaciones Gremiales del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

El financiamiento del programa es provisto exclusivamente por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), lo cual incluye tanto una asignación específica para el programa como aportes adicionales destinados a cubrir gastos en personal y bienes y servicios, donde la asignación específica para el programa alcanza, en promedio, el 93% del presupuesto total obtenido por Ley de Presupuestos⁵.

El presupuesto asignado en la ley de presupuesto del programa fue MM\$ 9.509 en promedio durante el período 2020-2024, disminuyendo desde MM\$12.568 en 2020 a MM\$ 9.621 en 2024. En términos relativos, la participación del programa en el presupuesto de SERNATUR fue 27,3% en promedio. Se observa también una alta volatilidad en este indicador, ya que el ajuste presupuestario causado por la pandemia fue mucho mayor en el programa de Promoción Turística Internacional que en SERNATUR. Este indicador varía entre 19,0% en 2021 y 32,1% en 2020, y se recupera gradual y sostenidamente después del año 2021 hasta alcanzar 29,9 y 28,9 por ciento en los años 2023 y 2024, respectivamente.

La evolución presupuestaria del programa es consecuencia, fundamentalmente, de la pandemia causada por el Coronavirus Covid-19, lo cual se tradujo en una caída drástica de los flujos internacionales de personas, con países que cerraron completamente sus fronteras. Estas circunstancias redujeron el presupuesto del programa casi 50% en 2021, recuperándose parcialmente desde 2022 y alcanzando en 2024 un presupuesto 23% menor que el de 2020.

⁴ S/I: Sin información, ya que aún no se ha publicado el Anuario de Turismo 2023, documento generado por el Depto. de Estadística de SERNATUR.

⁵ La asignación específica para el Programa de Promoción Internacional corresponde a la partida 07, capítulo 09, Programa 03. La asignación presupuestaria para el Programa Servicio Nacional de Turismo desde donde se obtiene el aporte de la institución responsable corresponde a la partida 07, capítulo 09, programa 01.

2. Resultados de la Evaluación

La efectividad de la promoción, a través del marketing, está conectada directamente con la atracción de turistas extranjeros y la generación de inversiones vinculantes a la industria del turismo, según la Estrategia Nacional de Turismo, 2012-2020. Para diferentes países del mundo, en el diagnóstico de dicha Estrategia, se demuestra una clara correlación positiva creciente entre la efectividad del marketing, la inversión en turismo, los ingresos por turismo internacional y las llegadas de turistas extranjeros.

Desde la perspectiva de evaluación sectorial del programa, como parte de la cadena de bienes y servicios de interés públicos, parece no existir una apuesta estratégica integrada y consistente que permitiera acortar la brecha entre Chile y los países líderes de la industria turística (los cuales invierten en promoción tres veces más, obteniendo el doble del retorno por ingresos que Chile). Esa falta de apuesta se vincula con los presupuestos, en el caso de Chile, los recursos destinados a la promoción internacional, a través del programa evaluado, han disminuido en el tiempo y esto, junto a otras razones, no permitió obtener desempeños económicos distintos a los logrados, aunque si le es atribuible a la estrategia de promoción el logro de mantener el posicionamiento del país y su reputación en ciertos tipos de destinos (aventura).

Respecto del **principal problema que dio origen al Programa**, a juicio del panel ha mutado desde la última evaluación realizada (2016) a la actualidad. El problema definido por el programa es el bajo nivel de conocimiento existente de la oferta turística y de su diversificación. A juicio del panel el problema definido anteriormente se vincula con una estrategia de difusión de los destinos nacionales, basado en la información y conocimiento, pero que no se condice con los objetivos que la promoción busca lograr (a saber, la mayor atracción de turistas, el aumento de las pernoctaciones, aumento del gasto diario en el país por parte de los turistas, y en consecuencia el crecimiento de la actividad y el sector).

El principal problema identificado es el estancamiento de la industria turística nacional, y la falta de efectividad de la promoción integral en la decisión de compra del turismo receptivo (larga distancia) e interno y, su respectivo efecto, sobre la reputación y la preferencia de la oferta turística del país en los mercados abordados, frente a los de la competencia internacional. Existen múltiples causas vinculadas a este problema, y al menos tres fallas de mercado (mercados incompletos, asimetrías de información; bienes públicos impuros presentes), a las cuales el programa debe hacerse cargo de mitigar su profundización.

Respecto de **la estrategia del Programa**, esta se basa en la implementación de un Plan de Marketing Internacional donde se definen los mercados abordados que serán el objeto de la promoción, los canales para hacer la promoción con sus diferentes acciones y donde se priorizan mercados objetivo. A través de la implementación de dicho plan el programa busca abordar el problema identificado. A juicio del panel, las acciones contenidas en la estrategia de marketing parecen adecuadas, y se observa un trabajo ordenado y sistemático en su implementación. Sin embargo, desde un punto de vista de política pública más amplio, a juicio del panel existe un abordaje inconcluso en la estrategia de promoción internacional, ya que carece de acciones o coordinaciones que permitan la implementación de estrategias de fomento de empresas del sector (acceso a créditos, información de la industria, capacitaciones), y la inversión en desarrollo turístico para el impulso de destinos emergentes (infraestructura, conectividad, etc.). Esto obliga a revisar, diseñar y emprender estrategias promocionales proactivas, más innovadoras y agresivas por parte de los países con agencias especializadas, para cumplir el mandato de promover y atraer más viajeros no residentes y turistas, donde este rol no necesariamente es de exclusiva responsabilidad del programa, ya que requiere una visión intersectorial de más largo plazo. Esto permitiría que el programa formara parte de una cadena de promoción más amplia e integral de la industria, donde puedan difundirse y promocionar destinos, productos y experiencias que están en desarrollo y crecimiento.

Respecto del **enfoque de género**, cabe destacar que no aplica directamente debido a que el problema afecta a la industria turística en su conjunto, y los bienes o servicios que produce el programa tienen características de bien público y generan externalidades que benefician a la industria representadas principalmente por empresas del sector. Dada estas características del programa, la perspectiva de género en el diseño, selección de participantes y provisión de los bienes no aplica directamente. Sin embargo, en un segundo nivel, por ejemplo, en aspectos como el tipo de mensaje que se entrega en la promoción o en la búsqueda de públicos específicos, el programa ha avanzado en acciones que promuevan la inclusión de la perspectiva de género. Estas acciones pueden seguir profundizándose, asegurando que los mensajes promocionales sean inclusivos y equitativos.

En cuanto al **diseño del Programa** de Promoción Turística Internacional y Nacional, este ha experimentado transformaciones importantes a lo largo del período evaluado, adaptándose a las cambiantes necesidades del sector y a las recomendaciones de evaluaciones anteriores. En 2017, se inició una reformulación importante que trajo consigo la ejecución de todas las acciones promocionales por parte de SERNATUR, marcando el fin de la externalización y el comienzo de una gestión interna más enfocada. Se estableció una nueva focalización en los prestadores de servicios turísticos registrados y las empresas promocionadas por estos, con una diferenciación clara de componentes basada en los diferentes canales de promoción y las vías de participación de los beneficiarios.

Posteriormente, en 2018, el programa sufrió otra reformulación significativa al redefinir su población objetivo para incluir una gama más amplia de entidades, como asociaciones gremiales y empresas de distintas índoles que, sin ser obligatorias para el registro en SERNATUR, se beneficiaban de las acciones promocionales. Los componentes del programa se realinearon para servir mejor a las audiencias específicas y se precisaron los métodos de participación. El 2022 marcó una reforma adicional, integrando la promoción nacional al programa⁶, una decisión derivada de la revisión periódica del programa y la necesidad de integrar estrategias para apoyar a la reactivación de la industria turística post pandemia con una mayor activación del mercado interno.

A juicio del panel, el diseño actual revela inconsistencias tanto en su lógica vertical como horizontal. Estos problemas se expresan tanto en la redacción de su fin y propósito como en la alineación con los objetivos que persigue. El panel ha identificado que la formulación actual del fin del programa, aunque se dirige a un impacto a largo plazo en la actividad económica, cultural y social del país, es demasiado genérica y no refleja con precisión las metas particulares de la industria turística. Además, el propósito, centrado en aumentar el conocimiento de la oferta turística de Chile, no capta la amplitud y la complejidad de las actividades de promoción necesarias para impulsar de manera efectiva el turismo.

Por otra parte, los indicadores existentes no logran reflejar de manera fidedigna los objetivos declarados a nivel de propósito, creando una desconexión que debilita la medición y monitoreo de los logros en este nivel. Asimismo, la reciente incorporación de la promoción nacional al diseño del programa ha sido cuestionada por el panel, que considera que no aporta a un diseño coherente debido a las diferencias significativas en los públicos objetivos, mecanismos de difusión y promoción, y modalidades de producción entre la promoción nacional e internacional, por lo que su inclusión requerirá ajustes en el diseño, estructuración de componentes o en su defecto un estudio más profundo del contexto institucional para determinar si corresponde un diseño independiente.

Dado lo anterior, a la hora de revisar los **principales resultados del programa**, es necesario analizar con una mirada más amplia para pronunciarse sobre la eficacia en sus resultados. Ya que, el principal objetivo actual de aumentar y diversificar el conocimiento de la oferta turística de Chile es difícil de medir,

⁶ Esta edición al diseño durante el año 2022 implicó que la promoción nacional sea aplicada por el programa a partir de 2023, a pesar de que en la institución se implementa con anterioridad.

y más difícil establecer la causalidad de dichos resultados a la gestión del programa. Sin embargo, la promoción que realiza el programa pretende afectar variables clave como el aumento de la demanda turística internacional (mayor ingreso de turistas), aumentar tanto las pernoctaciones como el gasto promedio diario de los turistas.

Por lo tanto, el análisis de la eficacia del programa se centra en un set de indicadores clave que permitan establecer conclusiones en base la tendencia general y de mayor plazo que la que abarca el periodo evaluado, considerando que la actividad turística se vio fuertemente afectada desde el año 2020 en adelante producto de la pandemia. Estos indicadores son el aporte del turismo a la actividad económica (producto interno, empleo, participación en las exportaciones), la llegada de turistas extranjeros al país, el gasto promedio diario de los turistas en Chile, el posicionamiento internacional de Chile y las ventas de empresas de actividades características del turismo (ACT).

En términos de aporte al PIB, el turismo representó un 3,3% del total de la economía chilena en 2019, disminuyendo a 2,7% en 2021 debido a la pandemia, pero mostrando signos de recuperación en 2022 con un 3,9%. Esta recuperación subraya el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico del país, aunque no sin enfrentar desafíos como la alta estacionalidad y la concentración de visitas en destinos consolidados.

Al analizar la tendencia de la última década utilizando la información disponible, se evidencia una evolución mixta de la actividad turística receptiva en Chile en comparación con otros países de la región y con España. En el periodo 2012-2022, Chile experimentó un crecimiento constante en turismo internacional receptivo hasta 2019, momento en el cual la cifra se contrajo significativamente debido al impacto de la pandemia, mostrando una recuperación más modesta en 2022. La participación de la actividad turística en las exportaciones de Chile también muestra una tendencia ascendente hasta 2016, con un descenso posterior hasta 2021, seguido de una leve recuperación en 2022. En términos de empleo generado por el turismo, Chile mantiene cifras estables hasta 2019, con una disminución leve en 2020 y 2021, reflejando las dificultades del sector.

Comparativamente, países como Colombia y Perú muestran una recuperación más robusta en el turismo receptivo y en la participación turística en las exportaciones en 2022, situándose incluso por encima de sus cifras pre-pandemia en algunos aspectos. Brasil, aunque con una disminución en su participación turística en las exportaciones, también presenta una recuperación en los ingresos del turismo receptivo en 2022. En contraste, Argentina, pese a tener una notable mejora en turismo receptivo en 2022, no alcanza las cifras previas a la pandemia. El caso de España destaca notablemente, no solo por la magnitud de su sector turístico, sino también por la resiliencia y recuperación expresada en la participación del turismo en sus exportaciones, duplicando prácticamente sus cifras entre 2020 y 2022. Esto puede atribuirse a la fuerte infraestructura turística y a una estrategia efectiva de recuperación post-COVID-19.

Cuadro 2. Estadísticas del Turismo. Movilidad del turismo receptivo, participación del turismo en las exportaciones, empleo en la actividad del turismo por países en el periodo 2012-2022.

Países	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Turismo internacional receptivo (billones de USD)											
▪ Argentina	5,0	4,5	5,0	4,9	5,0	5,4	5,6	5,2	1,7	0,4	3,5
▪ Brasil	6,4	6,5	6,8	5,8	6,0	5,8	5,9	6,0	3,0	2,9	5,0
▪ Chile	2,2	2,2	2,3	2,5	2,7	3,2	2,9	2,3	0,4	0,1	1,0
▪ Colombia	3,5	3,6	3,8	4,2	4,5	4,9	5,6	5,7	1,6	2,7	6,2
▪ Perú	2,4	3,0	3,1	3,3	3,5	3,6	3,6	3,7	0,8	0,7	2,1
Participación de la actividad turística en las exportaciones (%)											

Países	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
▪ Argentina	6,0	5,8	6,9	7,8	7,7	7,9	7,8	7,1	2,8	0,5	3,5
▪ Brasil	2,4	2,5	2,8	2,8	3,1	2,5	2,4	2,4	1,3	1,0	1,3
▪ Chile	3,5	3,6	3,8	4,8	5,4	5,3	4,6	4,2	1,0	0,5	1,8
▪ México	3,4	3,6	3,6	4,6	5,2	5,1	5,0	5,3	2,6	3,9	4,6
▪ Perú	6,1	8,2	8,9	10,5	10,1	8,9	8,3	8,9	2,4	1,7	4,6
▪ España	15,1	15,3	15,5	15,5	15,9	16,3	16,3	16,2	4,6	6,9	12,1
Empleo en turismo (millones de empleos)											
▪ Argentina	1,0	1,1	1,0	--	1,2	1,3	1,3	1,3	-	-	-
▪ Brasil	2,1	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	-	-	-
▪ Chile	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	-
▪ Francia	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,3	-	-
▪ España	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,3	2,4	-

Fuente: Elaboración propia, basada en estadísticas producidas por ONU Turismo del sitio web: <https://www.unwto.org/es/datos-turismo/resultados-turisticos-globales-regionales>

Chile, por su parte, aún se enfrenta el reto de hacer los esfuerzos de recuperación para volver a los números de turismo receptivo que lograba antes de la pandemia. La recuperación ha sido más lenta que en otros países de la región.

Respecto a la llegada de turistas extranjeros, Chile ocupaba el tercer lugar a nivel latinoamericano en 2018, pero enfrenta el desafío de atraer a turistas de larga distancia, quienes representan un mayor aporte de divisas. Este aspecto es crucial para el crecimiento y sustentabilidad de las empresas turísticas en Chile, especialmente las Mipymes. La llegada de turistas de los mercados priorizados donde hace promoción el programa representa en promedio el 82% del total de llegadas de turistas al país.

Cuadro 3. Evolución de visitantes extranjeros por país seleccionado por el programa de promoción turística internacional, 2019 – 2023

Año	2019	2020	2021	2022	2023
TOTAL, PAÍS	4.517.962	1.119.094	190.022	2.030.479	3.730.507
Número de visitantes Mercados Priorizados Corta Distancia					
ARGENTINA	1.435.467	414.457	20.912	652.097	1.205.662
BRASIL	542.094	77.872	13.665	247.190	485.933
BOLIVIA	467.699	133.426	3.653	145.676	347.576
PERU	410.692	97.806	27.257	183.020	315.752
COLOMBIA	131.818	32.696	35.903	124.914	146.369
URUGUAY	57.677	9.199	1.595	23.648	34.477
Total, Mercados Corta Distancia	3.045.447	765.456	102.985	1.376.545	2.535.769
Número de visitantes Mercados Priorizados Larga Distancia					
EE. UU.	224.741	62.045	17.612	135.421	236.184
FRANCIA	87.085	24.090	3.987	34.076	62.779
ESPAÑA	86.681	18.920	7.036	41.832	63.054
ALEMANIA	82.541	24.578	4.044	32.217	60.052
INGLATERRA	59.311	17.170	1.694	23.817	46.343
MÉXICO	49.989	8.996	3.081	30.975	50.605
CANADÁ	43.329	13.109	1.863	20.332	42.508
AUSTRALIA	51.640	13.750	146	8.391	26.625

CHINA	36.170	5.798	925	6.954	20.645
Total, Mercados Larga Distancia	721.487	188.456	40.388	334.015	608.795
TOTAL, MERCADOS PRIORIZADOS	3.766.934	953.912	143.373	1.710.560	3.144.564
Participación (%) Merc. Priorizados vs Total	83%	85%	75%	84%	84%

Fuente: Elaboración propia, en base a información elaborada por Subsecretaría de Turismo y SERNATUR, 2024

El ingreso de divisas derivado del gasto de turistas extranjeros refleja una variación nominal negativa en 2019 en comparación con el año anterior, evidenciando el impacto del estallido social y la disminución en las llegadas de mercados específicos como el argentino. A pesar de un aumento en el gasto individual de turistas en 2022, la llegada total de turistas aún no alcanza los niveles previos a la pandemia.

Adicionalmente, el desempeño de Chile en índices internacionales como el Country Brand Index y el Ranking Travel & Tourism Competitiveness del Foro Económico Mundial ofrece una perspectiva sobre el posicionamiento de Chile como destino turístico. Aunque Chile muestra una variación en su posición en estos rankings, reflejando fluctuaciones en la percepción internacional y la competitividad turística, estas variaciones son menores y posicionan a Chile de manera estable en el tiempo respecto a la imagen del país en el exterior. Esto sugiere la necesidad de fortalecer su imagen y atractivo globalmente.

Cuadro 4. Posición de algunos países en el Ranking Country Brand Index (2020 – 2023)

País	2020	2021	2022	2023	Variación (2020-2023)
Chile	39	40	38	40	1 (-)
Argentina	45	49	48	49	4 (-)
Brasil	16	21	20	20	4 (-)
Perú	42	52	53	53	11 (-)
Colombia	42	43	40	42	-
México	21	20	18	21	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes 2020-2021; 2022 y 2023 de Brand Finance.

Respecto de las ventas de empresas de ACT, que incluyen alojamiento, servicio de comidas, transporte turístico, actividades deportivas, recreativas y culturales, así como otras actividades turísticas, muestran variaciones significativas durante el período evaluado. Estas cifras son indicativas del impacto directo del programa en los beneficiarios, evidenciando tanto los retos impuestos por el contexto socioeconómico como las oportunidades de recuperación y crecimiento post-pandemia.

Finalmente, la calidad del programa, medida a través de la satisfacción de los beneficiarios de las ferias y eventos, indica un nivel variable de aprobación en los años evaluados, con una notable mejora en 2022. Sin embargo, la falta de información integral sobre todas las actividades del programa dificulta una evaluación completa de su calidad y eficacia. Esta situación subraya la importancia de implementar estrategias de medición más robustas y comprensivas para asegurar una evaluación precisa del desempeño del programa y su alineación con los objetivos de largo plazo del sector turístico chileno.

Tras la revisión del panel, se ha constatado que la medición de los resultados de programas de promoción turística enfrenta retos inherentes debido a la multiplicidad de factores que influyen la decisión de los turistas, y la complejidad de aislar el efecto directo de las acciones de promoción. La decisión de viajar y visitar un destino está sujeta a una variedad de elementos, que van desde la situación económica global, tendencias de viaje, seguridad percibida, nivel de precios, hasta las condiciones

políticas y sociales de un país, lo cual dificulta la atribución precisa de los resultados a las estrategias de promoción.

Los indicadores seleccionados y presentados anteriormente, aunque no son una medida perfecta, ofrecen una aproximación al desempeño y eficacia del programa. Al comparar estos indicadores con los de otros países, se puede observar que Chile ha mantenido una tendencia general estable a lo largo de una década, con excepción de las variaciones provocadas por la pandemia. Este patrón sugiere que, a pesar de las dificultades impuestas por eventos externos, el programa de promoción ha contribuido a mantener una cierta consistencia en los niveles de turismo receptivo y en la participación de esta actividad en la economía nacional.

Al analizar **la eficiencia y el uso de los recursos** del programa, en el período 2020-2024, el presupuesto total del programa disminuyó 19,2%, mientras que la asignación específica lo hizo en 24,3%. Es decir, los recursos disponibles del programa son significativamente menores que los de 2020 y menores aún que en la segunda mitad de la década 2010. El gasto total del programa presenta un comportamiento coherente con la evolución de la pandemia, niveles muy bajos en 2020 y crecimiento sostenido desde entonces.

Respecto del gasto en los componentes se observa que, en promedio, 55% del gasto total en la producción de los componentes se destina a Acciones dirigidas al público final (componente 4), mientras que Acciones dirigidas al canal comercial (componente 1) utiliza en promedio 27% de los recursos. El 18% de los recursos se asignan a los otros dos componentes (2 y 3). Las participaciones muestran ciertas fluctuaciones, pero son relativamente estables, con la excepción del componente 1 que aumenta de 16% a 41% en el período analizado.

La ejecución presupuestaria respecto del presupuesto inicial tiene un nivel muy bajo en 2020, una sobre ejecución moderada en 2021 y 2022 y una alta sobre ejecución, de 16%, en 2023. La sub-ejecución de 2020 fue causada por la pandemia y por lo tanto por factores fuera del control del programa, mientras que las ejecuciones sobre el presupuesto inicial de los años 2021, 2022 y 2023 fueron causadas principalmente por factores internos al programa. En resumen, existe espacio para mejorar la planificación presupuestaria y, como consecuencia, la capacidad del programa de ejecutar su presupuesto.

El programa recibe aportes de terceros de dos fuentes alternativas: regulares de los beneficiarios del componente 1 (ferias y eventos) e irregulares por convenios suscritos con otras entidades públicas. El panel evaluador considera que existe un espacio importante para incrementar la recuperación de gastos del programa mediante el incremento en el valor del copago de los beneficiarios en particular dentro del componente 1. Adicionalmente, existe espacio para recuperación de gastos en la provisión de los otros componentes en la medida que los beneficiarios puedan ser identificados con precisión.

A juicio del panel, establecer mediciones de eficiencia específicas en la ejecución del programa es complejo, principalmente por la fuerte disminución presupuestaria enfrentada en el periodo evaluado por la pandemia lo cual genera sesgos en su interpretación. Sin embargo, desde una mirada más amplia y considerando los resultados globales presentados anteriormente, se observa que el programa ha sido más eficiente respecto a lo observado en la evaluación anterior y también durante el periodo evaluado, ya que ha logrado implementar el programa con menores recursos, manteniendo estable los grandes indicadores que apunta. Es importante notar respecto a este último punto que el país implementa el programa de promoción con una cantidad menor de recursos que los países de la región referentes o que se pueden considerar como competidores.

3. Principales Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a juicio del panel para ser abordadas por el Programa de Promoción Turística Internacional y Nacional.

- **Definición de Objetivos:** La estrategia del programa y la definición de sus objetivos requieren clarificación y alineación con resultados medibles y específicos. Se recomienda enfocar los objetivos del programa en base a los resultados que pretenden lograr con la promoción, operacionalizando los resultados que apunten a la atracción de turistas, aumento de las pernoctaciones y el ingreso de divisas a través del gasto diario de los turistas. Mejorar la coherencia en la redacción del fin y el propósito del programa permitirá que se reflejen de mejor forma los resultados esperados en el sector turístico y a los que busca contribuir el programa.
- **Indicadores y Medición:** Ligado a lo anterior, se recomienda incluir indicadores a los indicadores actuales de modo que reflejen adecuadamente los objetivos que persigue el programa, especialmente a nivel de propósito. Esto permitirá fortalecer la lógica horizontal del programa y coherencia del diseño con su estrategia. Es importante que para análisis futuros del desempeño del programa se analice el set de indicadores en conjunto, ya que cada indicador por sí solo es indicativo de tendencias de la industria y no permiten establecer causalidad con los resultados del programa. El panel propone un set de indicadores a considerar, entre ellos la llegada de turistas, las pernoctaciones, el gasto promedio por turistas, el ingreso de divisas, el posicionamiento del país y otros que pueden ser revisados en anexo.
- **Revisión y redefinición de bienes y servicios:** Junto con la revisión del diseño, y, por ende, reestructuración de su matriz de marco lógico. Se recomienda que el Programa revise la suficiencia de los bienes y servicios provistos, buscando innovar e incorporar nuevas acciones o componentes que permitan capitalizar las oportunidades que emergen de las nuevas tecnologías y tendencias de consumo. Aunque la estrategia actual ha mantenido la estabilidad en los resultados turísticos del país, se hace necesario fortalecer ciertos métodos de promoción avanzados, como el marketing digital, que pueden ampliar el alcance y mejorar la precisión en la segmentación de los potenciales turistas. Adicionalmente, se recomienda evaluar la incorporación de un nuevo componente, como, por ejemplo, desarrollar y proporcionar a las empresas turísticas un flujo constante de información actualizada sobre tendencias de turismo, preferencias de los visitantes y experiencias innovadoras. Esto no solo permitiría a las empresas turísticas adaptar y optimizar su oferta, sino que también fomentaría una cultura de mejora continua y adaptabilidad en la industria, asegurando que Chile siga siendo un destino atractivo y competitivo en el mercado global. La reestructuración de la matriz de marco lógico estará íntimamente ligada a la decisión y definición que se tome respecto a cómo se abordará la implementación de la promoción nacional.
- **Promoción Nacional:** La integración de la promoción nacional en el diseño del programa ha sido cuestionada por su falta de justificación y coherencia en el diseño original del programa. Se sugiere estudiar con mayor profundidad y evaluar esta decisión para determinar si la promoción nacional debe permanecer dentro del marco del programa (con los ajustes al diseño que eso implicaría) o si se beneficiaría de una estrategia separada. A juicio del panel, se recomienda evaluar la posibilidad de transferir estas tareas a las regiones, desconcentrando la promoción nacional en las direcciones regionales de SERNATUR. De este modo, las regiones pueden aprovechar sus ventajas comparativas para promocionar de mejor forma sus destinos, donde puedan aprovechar y apalancar de manera más eficiente recursos de los gobiernos regionales para hacer promoción, y donde el Programa o SERNATUR tenga un rol

de carácter más estratégico y de referente de la política, por sobre la ejecución e implementación directa de las acciones de promoción nacional.

- Poblaciones: Se recomienda estudiar y analizar con mayor profundidad el tratamiento de las poblaciones en el contexto del programa, de modo de establecer una metodología que permita identificar y dimensionar a la industria, y aquella parte que participa directa e indirectamente de los beneficios del programa. Es importante considerar en este análisis que las definiciones tradicionales de población potencial y objetivo no se ajustan a la naturaleza del problema que el programa aborda. Esto debe dar paso a un trabajo que permita establecer otra metodología para la cuantificación y reporte de los beneficiarios del programa, donde sea posible diferencias o clasificar separadamente las empresas que participan directamente en el programa (ferias o eventos), de aquellos agentes intermediarios que proveen servicios para el programa (prensa e influenciadores), de aquellos receptores de la promoción (turistas y público final), y que permitan dar una estimación de los beneficiarios finales del programa (empresas de la industria) que verán los resultados o efectos del aumento de turistas en el país.
- Estrategia de la política pública: Para reforzar la efectividad, se recomienda una revisión de la estrategia de política pública de promoción, considerando que esta debe ir más allá de la difusión. A juicio del panel, es relevante indagar en una implementación que busque un enfoque más integral y estratégico que incluya fomento y desarrollo de la industria turística (a pesar de que estas acciones no las implemente directamente el programa o el Servicio). Esto podría implicar mejor coordinación intersectorial y una visión más amplia del papel del turismo en la economía nacional. Es decir, que acciones implementadas desde otros agentes del Estado que apunten a desarrollo turístico o que preparen a los destinos emergentes para la promoción internacional, tales como el apoyo a empresas turísticas (Mipymes), mejoras en conectividad y una inversión decidida en infraestructuras turísticas sostenibles, estén alineadas con las acciones del programa. La recomendación anterior, se da en el entendido que no es responsabilidad ni atribución directa del programa el fomento de la industria turística internacional. Sin embargo, y a la luz de experiencias internacionales, se recomienda revisar la estrategia de política pública en promoción para promover la coordinación entre entidades gubernamentales, regionales y el sector privado, con el objetivo de apoyar la cadena productiva completa para fomentar la diversificación y la innovación en la oferta turística.





EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESPUESTA INSTITUCIONAL

PROGRAMA PROMOCIÓN TURÍSTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
Servicio Nacional de Turismo



Oficio N°510
Dirección Nacional

ANT: Oficio N° 2674 de fecha 14 de agosto de 2024, de DIPRES.

MAT: Respuesta informe final de evaluación de programa gubernamental de Promoción Turística Internacional y Nacional de SERNATUR año 2024.

**A : JAVIERA MARTINEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTO
MINISTERIO DE HACIENDA**

**DE : CRISTÓBAL BENÍTEZ VILAFRANCA
DIRECTOR NACIONAL
SERVICIO NACIONAL DE TURISMO**

Junto con saludar, y en el marco de evaluación de programas gubernamentales, remito a usted respuesta a su oficio del antecedente, el cual acompañaba el informe de evaluación al programa de promoción turística internacional y nacional ejecutado por este servicio para el periodo 2022-2023.

Como servicio ejecutor de la promoción turística internacional y nacional estamos de acuerdo con las observaciones y recomendaciones planteadas en el informe ya mencionado, sin embargo, es dable precisar que los ajustes y mejoras al diseño del programa serán trabajados con el área ex ante de la Dirección de presupuesto cuando exista mayor concreción respecto de las temáticas conversadas con DIPRES en la reunión de cierre del proceso realizada el 17 de junio de 2024, referidos al proceso de descentralización y a la ley del fondo de promoción que se encuentra en trámite, teniendo presente que dicho diseño se ajustará de la mejor forma posible.

En este mismo sentido, hay que mencionar que la ejecución del programa se ha llevado a cabo en una relación univoca con el diseño del mismo en el periodo evaluado. Debido a la naturaleza de las acciones que se llevan a cabo en el marco del programa, los mayores gastos se concentran en el último trimestre e incluso el último mes de cada año calendario, por cuanto es en esas fechas que se adquieren los

espacios para la asistencia a ferias internacionales del año siguiente, razón por la cual en algunas ocasiones se produce el gasto a finales de un año con el pago a comienzos del siguiente, asociado fundamentalmente al calendario internacional de ferias y eventos del sector, por lo que el concepto de subplanificación no se aplica a este tipo de situaciones.

Asimismo, insistir que si bien existen inversiones en promoción a nivel regional financiados por Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), donde en algunos de ellos Sernatur tiene injerencia técnica, el mandante de estos fondos es el Gobierno Regional, donde el servicio podría otorgar una opinión técnica, la que puede o no ser considerada en el gasto de promoción que defina el mandante, estos fondos no forman parte del programa de promoción turística evaluado.

En este mismo orden de ideas, el programa evaluado dice relación con la promoción del país y no con el incremento, diversificación, fortalecimiento de la oferta turística y quiebre estacional, situaciones que son abordadas por el servicio a través de otros programas e instrumentos, en contraste con lo que se realiza a través del programa evaluado que corresponde al desarrollo de productos (empaquetamiento) de exportación que se hace a partir de la oferta disponible y que cumple con las condiciones de ser exportable.

Efectivamente, aún hay desafíos importantes en mejorar su posicionamiento internacional como destino turístico, aún más después del periodo de pandemia y pos-pandemia que afectó fuertemente al sector turismo a nivel mundial. Sin embargo, dado el contexto mundial, ya mencionado, del turismo durante el período evaluado, se debe destacar que el Servicio logró, con menos recursos, mantener estable el nivel en los rankings internacionales, lo que demuestra y confirma la importancia de la promoción del país.

Si bien, el servicio puede compartir la visión y/o idea de la revisión de la estrategia de política pública en promoción para promover la coordinación entre entidades gubernamentales, regionales y el sector privado, con el objetivo de apoyar la cadena productiva completa para fomentar la diversificación y la innovación en la oferta turística, es importante reiterar que estas acciones no corresponden al objetivo del programa evaluado, y el servicio articulará las gestiones que sean pertinentes y estén dentro de sus competencias administrativas y legales para lograr avanzar en los aspectos mencionados por DIPRES.

Se despide cordialmente,

CRISTÓBAL BENÍTEZ VILLAFRANCA
Director Nacional
Servicio Nacional de Turismo

Distribución:

- Dirección Nacional
- Subdirección de Marketing
- Unidad de Gestión Institucional



- Oficina de Partes



Documento firmado electrónicamente por:

CRISTÓBAL BENÍTEZ VILLAFRANCA

Fecha Firma: 03-09-2024

Código de verificación: 340580857980

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada según lo indica la ley No19.799. Su validez puede ser consultada en el sitio https://sigedoc.sernatur.cl/web_verificador/ usando el código de verificación indicado, o a través del siguiente código QR:





