



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

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

**SERVICIO NACIONAL DE TURISMO  
(SERNATUR)**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA**

**JUNIO 2003**

**SINTESIS EJECUTIVA – N°04  
PROGRAMA VACACIONES TERCERA EDAD  
SERNATUR**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2002  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: .M\$ 2.192.870**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Potenciar el quiebre de la estacionalidad turística nacional a través del fomento del turismo.

**1.2. Propósito**

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

**1.3. Población Objetivo**

El programa define dos tipos de población objetivo: los principales, consistentes en las empresas y operadores turísticos que enfrentan bajas estacionales de demanda, y los secundarios: hasta ahora, los adultos mayores como grupo de interés social que demanda el producto del programa, es decir personas de 60 años o más que sean jubilados o pensionados, que tengan la nacionalidad chilena o sean residentes permanentes, y sus acompañantes<sup>1</sup>.

La población potencial de adultos mayores fue estimada por SERNATUR en 832.097 personas<sup>2</sup>. Mientras que la población objetivo definida en base de metas, fue para el año 2001 de 15.404 y para el 2002 de 20.000.

**1.4. Población Beneficiaria**

Los beneficiarios principales han sido los empresarios hoteleros y otros prestadores de servicios turísticos en las siguientes ciudades de destino: Arica, Iquique, La Serena Coquimbo, Viña-Valparaíso, y Valdivia. Se planea agregar, en la ejecución del programa en 2003, las ciudades de Villarica y Pucón, Puerto Montt, Puerto Varas y la Isla de Chiloé. Los directamente favorecidos han sido 35 empresarios hoteleros durante el año 2001 y 29 en el año 2002. A estos se debe agregar un total de 598 agencias de viajes que comercializaron el programa, la empresa de Buses Tur Bus y la Línea Aérea Lan Chile, y otros prestadores de servicios complementarios<sup>3</sup>.

En relación a los adultos mayores en el año 2001 fueron beneficiados un total de 10.408 personas, y en el programa de 2002 se estima alcanzar los 20.369, considerando los paquetes vendidos hasta el 6 de mayo de 2003.

---

<sup>1</sup> Incluso si estos son menores de 60 como es el caso de monitores de un grupo de adultos mayores o auxiliares de beneficiarios que requieran compañía permanente.

<sup>2</sup> Se considera que esta población puede estar sobreestimada, ya que no toma en cuenta que hay personas que por razones de salud o de ingresos no podrían nunca participar en el programa.

<sup>3</sup> En estos se incluye diversos medios de comunicación, operadores turísticos minoristas, entidades asociadas a los rubros de excursiones, artesanías, souvenirs, alimentación, vestuario y otros.

## **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

La unidad responsable de la ejecución del programa es la Subdirección de Operaciones de SERNATUR, a través de la Coordinación Nacional del Programa. Esta es apoyada por un equipo nacional de encargados del programa, los que se ubican en oficinas de SERNATUR de las ciudades que son destinos turísticos. Adicionalmente, existe un encargado en Concepción, debido a que es ciudad de origen de casi el 9% de los usuarios.

El programa de Vacaciones Tercera Edad es de carácter nacional y ha sido definido para ejecutarse entre los años 2001 y 2006 (inclusive). Comprende la entrega de un conjunto de servicios turísticos a la población beneficiaria y se ejecuta anualmente, según las bases de licitación, entre los meses de mayo y diciembre de cada año, es decir en la temporada baja de los destinos incluidos en el programa; a esto se han agregado algunos meses del año siguiente.

### **Componente: Paquetes Turísticos de Baja Temporada a los que han accedido los beneficiarios.**

El único componente del programa es un paquete turístico de baja temporada, el que incluye el traslado, la estadía en régimen de pensión completa (desayuno almuerzo y cena), en lugares de alojamiento como hoteles, hostales, apart hoteles o cabañas categorías 3 a 4 estrellas o superior, durante 8 días y 7 noches u 11 días y 10 noches, el desarrollo de actividades recreativas y culturales al interior de los alojamientos, atención médica y paramédica diaria y seguros de viaje.

El Estado de Chile subsidia el 40% del costo y el 60% restante es pagado por el propio usuario, pudiendo cancelarlo al contado, con tarjeta de crédito o mediante un crédito que a tal efecto otorga el INP a sus afiliados.

Su producción se externaliza a través de licitación pública a empresas mayoristas del sector turismo. La elaboración de las bases administrativas y técnicas es una tarea que le corresponde a la Coordinación Nacional del Programa, y es apoyada por la Dirección Jurídica de SERNATUR. Luego de ser aprobadas por la Contraloría General de la República, se materializa el llamado a propuesta pública, la que posteriormente se adjudica a una de las empresas participantes.

La adjudicataria ejecuta el programa, para lo cual contrata operadores turísticos locales, empresas de transportes y agencias de viajes. La ejecución es fiscalizada en terreno por SERNATUR mediante el encargado regional del programa para verificar que la calidad de lo entregado corresponda a lo especificado en la oferta de la empresa adjudicataria de la licitación.

Los recursos se transfieren por un monto global a la empresa adjudicataria, no existiendo pagos diferenciados por región. En 2001 la forma de pago fue por pasajero viajado, en tanto en 2002 fue turno<sup>4</sup> a turno ejecutado, conforme a la programación indicada por el adjudicatario en la propuesta económica. Al finalizar el período se liquida el valor total de la licitación (correspondiente al 40% del valor de los paquetes turísticos que es de cargo fiscal), sujeto al cumplimiento de al menos el 90% del número de usuarios establecidos; en caso de no cumplimiento de esta cifra, se paga sólo por los usuarios efectivamente viajados

## **1.6. Antecedentes Financieros**

El programa se financia con recursos provenientes del presupuesto de SERNATUR y el aporte de beneficiarios (copago).

---

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

El presupuesto del programa vía aporte fiscal directo ha aumentado sostenidamente, alcanzando en el año 2003 un total de M\$2.192.870, lo que supone un incremento de 108% respecto del año 2001.

El gasto correspondiente al presupuesto vía aporte fiscal directo alcanzó en 2002 un total de M\$1.802.364<sup>5</sup>, un 154% más que en el 2001. El aporte o copago de los beneficiarios fue en 2002 un total de M\$2.275.187<sup>6</sup>, lo que representa un incremento de 138% respecto del año anterior, lo cual implica un gasto total del programa de M\$4.077.551 en el año 2002.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

El programa tiene un adecuado diseño, ya que el problema central que se busca solucionar, la estacionalidad que afecta al sector turístico, está claramente identificado en forma cualitativa, aunque no se cuente con una cuantificación de su importancia e impacto tanto en el empleo como en sectores proveedores de la industria turística.

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

La principal modificación en su operación, consistente en la inclusión, en el segundo año, de dos destinos adicionales (Arica e Iquique), se considera acertada, ya que amplían tanto la base territorial que recibe los beneficios del mayor turismo en la temporada baja, como las posibilidades de elección de los usuarios (lo que aumenta su bienestar).

### **2.2 Organización y Gestión**

La estructura organizacional para el desarrollo del programa es simple y adecuada, permitiendo realizar las labores necesarias para su ejecución. Debido a la externalización de la ejecución del Programa, los mecanismos de coordinación son bastantes simples y directos, mostrando positivos desempeños, con una fluida relación y comunicación de la Dirección del Programa con las otras unidades de SERNATUR, con la empresa ejecutora y con otras instituciones relacionadas.

Las funciones y responsabilidades de las unidades involucradas se encuentran bien definidas y se cumplen en la práctica. No obstante, el aumento en el número de destinos y usuarios hace insuficiente al actual personal, especialmente de fiscalización en regiones.

También se observa una insuficiencia en el registro y manejo de información sistematizada sobre la operación del programa y sobre sus usuarios. El sistema de seguimiento no se ha diseñado e implementado debido a la falta de personal y recursos destinados a esta actividad. En efecto, la Coordinación Nacional está compuesta por un director y un equipo de tres profesionales en el nivel central y 6 encargados regionales que destinan su tiempo a fiscalizar en terreno y reportar éstas al nivel central, lo que permite la corrección de las deficiencias y un monitoreo que favorece la calidad en la ejecución del programa.

El único instrumento de monitoreo existente es el que acredita la realización de los turnos, lo cual está asociado a la transferencia de recursos o pagos a la empresa. Estos documentos corresponden

---

<sup>5</sup> Cifra proyectada suponiendo que viaja el total de pasajeros que han comprado el paquete al 6/5/03. Además, considera el gasto correspondiente al año de operación del programa, que incorpora los primeros meses del año siguiente.

<sup>6</sup> El gasto que se indica corresponde al año de operación (del mes de mayo a diciembre del año aludido, y del mes de marzo a mayo del año siguiente), y por tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre)

a un informe emitido por la Unidad responsable, sobre la base de las fiscalizaciones en terreno, los listados de viajeros timbrados por cada hotel y cada uno de los boletos de viajes timbrados por los respectivos hoteles, los cuales son revisados a nivel central, previo a la realización del pago. Todo este proceso se realiza con formularios ingresados y revisados manualmente, lo cual involucra una importante cantidad de horas hombre e introduce mayor riesgo de errores de procesamiento, siendo el sistema poco eficiente y sus resultados difíciles de sistematizar.

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

Se han realizado evaluaciones en los años 2002 y 2003<sup>7</sup>, pero no evalúan en profundidad el impacto económico, la satisfacción y los requerimientos desde el punto de vista de los empresarios turísticos, que son sus beneficiarios principales.

### **2.3 Eficacia y Calidad**

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

El propósito del programa se cumple, alcanzando en el año 2001 la ocupación de 90.607 días-cama que corresponde a un 3,7% del total de días-cama disponibles para los meses de ejecución del programa en los tres destinos del mismo. En el año 2002, se estima llegar a un total de 155.621 días-cama, lo que representa una ocupación del 3,5% de la disponibilidad en los destinos, que en este año corresponden a cinco ciudades o agrupaciones de éstas. Si bien las tasas de ocupación no permiten pensar que se superó la estacionalidad, el número de días-cama ocupados es bastante significativo, y por lo tanto contribuye al fin de potenciar el quiebre de la estacionalidad del sector. Sin embargo, no es posible asegurar que los beneficios, tanto para el sector turístico, como para los adultos mayores, se prolonguen una vez finalizado el programa.

La cobertura alcanzada respecto de la población potencial de beneficiarios secundarios (adultos mayores) fue de 1,3% en el año 2001 y de 2,4% con la proyección del año 2002 (3,7% entre ambos años). La mayoría de los usuarios han sido mujeres (73%); la media de edad alcanza los 68 a 69 años, y la composición por grupo socioeconómico es la siguiente para el año 2002: un 15,3 % correspondiente al grupo ABC1; 58,4% para el grupo C2, C3; y 26,3% (2002) a los grupos D y E. No se cuenta con información sobre los niveles de ingreso asociados a estos grupos socioeconómicos.

El Programa cuenta con una focalización de los destinos turísticos, los cuales son seleccionados en virtud de diferentes variables. Al respecto, se considera adecuado mantener una focalización por potencialidad turística y por impacto en la estacionalidad, pero mediante una metodología objetiva

---

<sup>7</sup> Realizadas por la consultora Ipsos Search Marketing y en ellas se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos para medir aspectos como grado de satisfacción de los usuarios, caracterización de éstos, análisis FODA, etc.

explícita. En relación a los usuarios del programa, adultos mayores, existe una clara focalización implícita. Sin embargo, parece adecuado extender el programa a otros "grupos de interés social", ya que los adultos mayores no son el único segmento que califica para ser beneficiario secundario del programa, y la extensión facilitaría el cumplimiento de las metas cuantitativas de éste, con el consecuente impacto en la estacionalidad del sector. Este cambio ya se está iniciando por SERNATUR.

Con respecto a la evaluación de satisfacción de usuarios, cabe señalar que las encuestas realizadas en el marco del programa, arrojaron que en 2001 el 87% de los usuarios encuestados (el 86% en 2002) se declaró totalmente satisfecho con el programa. De los actores que implementan el programa en 2002, el 38% declara que éste ha significado un buen o muy buen ingreso para su empresa, el 56,6% dice que ha generado un quiebre en la estacionalidad y el 89,9% recomendaría a otras empresas que participen en éste.

## **2.4 Eficiencia y Economía**

En su primer año de operación el programa gastó sólo el 67,53% de su presupuesto, situación que fue corregida en 2002 donde se alcanzó el 100% de ejecución presupuestaria. Sin embargo, en este análisis se consideró que el programa opera los meses de mayo a diciembre del año aludido, y los meses de marzo a mayo del año siguiente; por lo tanto, no es equivalente a la ejecución acumulada efectiva anual presentada por SERNATUR a DIPRES y Contraloría (que incluye los meses de enero a diciembre). Con estos datos la ejecución baja a 62,6% en el 2001 y a 70% en el 2002.

El costo del paquete turístico se aprecia bajo respecto a productos comparables. A vía de ejemplo, la relación de precios es de 0,61 para un paquete turístico con destino a Serena o Viña del Mar que comprende transporte terrestre y estadía de 11 días; y 0,91 para un paquete turístico con destino a Iquique o Arica que incluye transporte aéreo y estadía de 8 días<sup>8</sup>. Por otra parte, el programa obtiene un importante efecto multiplicador, que se aprecia en el valor estimado del gasto total de los usuarios, tal que el gasto extra realizado por éstos en el destino supera el valor del subsidio estatal, alcanzando éste un valor de 1,3 en 2002, con el consecuente impacto positivo sobre la actividad turística fuera de temporada.

El programa ha sido eficiente en la administración de los recursos asignados; el gasto en administración es sólo de un 4,5% (2001) bajando a un 2,4% del gasto total en el año 2002.

## **2.5 Principales Recomendaciones\***

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

---

<sup>8</sup> Sin embargo, el juicio no es concluyente debido a que los productos no son estrictamente homogéneos.

\* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones en materia de identificación de necesidades de recursos.

1. Buscar deliberadamente por parte del programa y que idealmente sea extensible a SERNATUR, como objetivo declarado e implementando medidas adecuadas en el proceso de producción, la generación de una mentalidad en los operadores turísticos, proclive a la conquista de usuarios mediante la rebaja de tarifas en temporada baja, así como, en la población en general, de un mayor aprovechamiento de estas rebajas. Esto con el objetivo de producir cambios en las conductas de los agentes, que vayan haciendo, a largo plazo, autosustentables los beneficios de mitigación de la estacionalidad en el turismo nacional.
2. Definir la población potencial y objetivo de los diferentes empresarios turísticos beneficiarios del programa, cualitativamente, como cuantitativamente para cada destino, sus requisitos mínimos, y características deseables según los objetivos del programa.
3. Diseñar e implementar un sistema de información para seguimiento y evaluación de la ejecución del programa, con el uso de indicadores, que permita contar con información constantemente, sin necesidad de esperar que las evaluaciones externas permitan conocer las características del programa. Este sistema debe, entre otros, considerar los informes de fiscalización de terreno de los encargados regionales, así como las deficiencias identificadas en los libros de reclamos disponibles a nivel central y en regiones, y debe permitir la superación de falencias observadas en la recuperación de información sobre la marcha del programa. Para ello se requiere reforzar algunas funciones en el nivel central del programa.
4. Definir formalmente, en la Matriz de Marco Lógico, la actividad de evaluación anual del programa. Dentro de esa actividad, evaluar el impacto del programa sobre sus beneficiarios principales: empresas hoteleras, de transportes, de atenciones de salud, etc., por cada uno de los destinos.
5. Abrir el programa a otros segmentos de la población, buscando mejorar su eficacia; considerando incluso grupos que no sean de interés social (en este caso, reconsiderando el subsidio).
6. Modificar el período definido de ejecución anual del programa, incluyendo en su ejecución los meses de marzo, abril y mayo, y cambiando la base de cálculo de los pagos parciales al operador (lo que podría permitir la disminución de las garantías solicitadas en la licitación).
7. Profundizar la coordinación con otras instituciones relacionadas al turismo, tales como INDAP (Turismo Rural) y CONAF (a cargo de los Parques Nacionales) para el aprovechamiento mutuo de las actividades (por ejemplo, para complementar la oferta turística del programa), así como con otras instituciones como Cajas de Compensación, entidades financieras y otros que puedan aportar al logro del fin del programa.
8. Al final del período considerado en el diseño del programa, realizar una evaluación de su impacto desde el punto de vista de los beneficios alcanzados, el impacto en el mercado, el cambio en las costumbres, etc., y a la luz de los resultados evaluar la posibilidad de extenderlo más allá de esa fecha.