



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA APLICACIÓN LEY N° 19.255
(CPT)

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2005

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 07
PROGRAMA APLICACIÓN LEY N° 19.255 - Corporación de Promoción Turística de Chile (CPT)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 1.050 millones²**

1. Descripción del Programa

1.1 Fin

Aumentar la incidencia del sector turismo en el desarrollo y crecimiento del país.

1.2 Propósito

Posicionar a Chile como destino turístico a nivel internacional a través de la promoción de la oferta turística por medio de una alianza pública y privada.

1.3 Población Potencial y Objetivo

La población potencial es la totalidad de empresas prestadoras de servicios turísticos a nivel nacional, correspondiendo a aquellas prestadoras de servicios de alojamiento turístico, de servicios de alimentación y las agencias de viaje. Estas alcanzan un total de 7.052 empresas al año 2003³.

La población objetivo corresponde a las empresas prestadoras de servicios turísticos a nivel nacional que cuenten con una oferta turística exportable⁴.

1.4 Población Beneficiaria

En el año 2004 el número de empresas participantes de acciones promocionales internacionales fue de 507 mostrando un incremento del 193% respecto del año 2001.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El programa surge como una alianza de trabajo asociativo público/privado para abordar las estrategias promocionales de Chile turístico⁵. Participan tanto organismos privados

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Aplicación Ley N° 19.255 - Corporación de Promoción Turística de Chile (CPT) en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Esta cifra sólo considera el aporte fiscal.

³ Anuario de turismo, año 2004, no estuvo disponible para esta evaluación.

⁴ Los criterios para identificar empresas que cuentan con oferta turística exportable son: Existencia de una oferta de servicios y contenidos en material impreso (folletos, manuales en el caso de operadores turísticos) o audiovisual (imágenes, página Web, etc.), existencia de soporte operacional (oficina o guías en el caso de operadores) e información que compruebe la correcta observación hacia las normas vigentes para la industria turística y certificación, en caso que existiere, relativas a la calidad de servicio y sustentabilidad.

⁵ Se ha tomado el modelo de la Maison de la France, instancia que asesoró la creación y orientación del modelo chileno.

ligados al sector, como el Estado representado por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) a través de la Corporación de Promoción Turística de Chile (CPT)⁶ que es la unidad ejecutora del programa.

La CPT se compone de las siguientes instancias: una Asamblea General que corresponde al nivel de máxima autoridad de la Corporación, compuesta por un Directorio de 15 miembros socios⁷ y que vela por el cumplimiento de las políticas generales, planes de acción y de administración; un Comité Ejecutivo⁸ a cargo de preparar los programas anuales y someterlos a aprobación del Directorio, preparar el presupuesto anual y supervisar la acción ejecutiva y operacional de la Corporación. En tanto, la representación de SERNATUR está presente en las máximas autoridades de la CPT, a través de su Director que a su vez, es el Presidente del Directorio y representante legal de la CPT.

Para que SERNATUR participara en una corporación de derecho privado sin fines de lucro, debió modificar la ley orgánica que la rige. Así gracias a la promulgación de la Ley 19.255 (1993) que modifica el Decreto Ley 1224, que rige el SERNATUR, permite su ingreso a esta alianza. La Ley también establece las fuentes de financiamiento y delimita el monto de los recursos que aporte el Servicio al financiamiento de programas o proyectos de promoción turística el que no podrá exceder de un 50% del valor total del mismo.

El programa se ejecuta a través de dos componentes que a continuación se describen:

1.5.1 Componente 1: Estrategia de posicionamiento implementada en los mercados definidos.

Considera la puesta en marcha de las acciones promocionales que se estructuran en los planes de marketing 1998-2003, 2004-2006⁹. Estas acciones toman en consideración la determinación y segmentación de los mercados de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentre (consolidado, prospección o desarrollo).

La producción del componente corresponde a las etapas contenidas en el proceso de la comercialización de la promoción internacional. Dicho proceso se desarrolla a través de la operación de la Infraestructura de Marketing, Red de Distribución y acciones a Público Final.

A través de la Infraestructura de Marketing (herramientas de mercadotecnia) se logra definir y conocer el mercado emisor y en base a ello, se diseña el material promocional a ser utilizado en las campañas. La Red de Distribución considera la participación en ferias, seminarios, visitas de inspección, candidatura a congresos, marketing directo y gestión de datos de clientes. Por último, las acciones promocionales a público final consideran la

⁶ La Corporación de Promoción Turística de Chile (CPT) es una organización de derecho privado sin fines de lucro.

⁷ El Directorio es compuesto por: Sernatur, Chilean Travel Services, Cruceros Australis, Explora, Mundo Enjoy, Hotel Regal Pacific, Hotel Radisson, Hotel Ritz Carlton, Otsi, Spotstour, Termas de Chillán, Transbank, Turavión, Turiscom. Estas empresas son representadas por los Directores, Gerentes Generales o Gerentes Comerciales, y elegido por Asamblea General Ordinaria, con la excepción de Sernatur que lo será por derecho propio. El cargo dura dos años, pudiendo ser reelegidos.

⁸ El Comité Ejecutivo está compuesto por: Sernatur cuyo Director Nacional preside el Comité. Transbank que representa el primer vicepresidente. Mundo Enjoy que representa el segundo vicepresidente. Otsi que cuenta con el cargo de tesorero. y Hotel Radisson que representa el cargo de Secretario.

El Comité Ejecutivo es elegido por el Directorio, no se explicita el periodo de duración de éste, en los Estatutos de la Corporación.

⁹ El plan de marketing 2004-2006, plantea la diferenciación de estrategias de marketing según mercado abordado (prospección, desarrollo, consolidación).

operación de oficina de Información Turística, la implementación de publicity¹⁰ y la publicidad a través de medios.

El organismo responsable de este proceso es la CPT, donde SERNATUR participa como unidad de supervisión y control de todo el proceso. Así, cada acción promocional o actividad es reflejada a través de un proyecto que se presenta a SERNATUR para su revisión y aprobación del financiamiento solicitado. Existe un criterio de asignación de los recursos al interior de este componente que distribuye por tipo de turismo: Turismo Recreativo 80% y Turismo de Negocios 20%; y según etapa de mercado que se aborda: Mercado Consolidado 60%, Mercados en Desarrollo 30% y Mercados en Prospección 10%.

1.5.2 Componente 2: Difusión Nacional de la Corporación de Promoción Turística de Chile.

El objetivo del componente es la difusión nacional del programa, donde se busca que la CPT logre canalizar las acciones de promoción internacional de organismos públicos y privados que a la fecha no son parte de la alianza, y además, logre aumentar la participación de empresas privadas a la CPT con potencial de exportación turística.

La difusión se desarrolla a través del siguiente proceso: anualmente se hace una primera definición y mapeo de las empresas a incorporar en la estrategia de difusión interna, a continuación se diseña y elabora el calendario de presentaciones regionales y actividades anuales (a cargo del comité ejecutivo de la CPT), luego se coordina y gestiona la realización de las actividades con las direcciones regionales de SERNATUR.

El organismo responsable del proceso es CPT y los gastos son financiados con recursos provenientes de las cuotas sociales de los socios y participantes.

1.6 Antecedentes Financieros

Durante el período evaluado el programa se ha financiado en promedio en un 40% con recursos provenientes del aporte fiscal, el que alcanzó los \$958 millones en el año 2004, lo que significó un aumento de un 101%, respecto del año 2001.

La segunda fuente de financiamiento corresponde a aportes monetarios y valorizados del sector privado que participan en las acciones promocionales de la CPT. Estos recursos muestran una participación decreciente en el financiamiento del programa durante el período de evaluación, representando un 70% en el año 2001 mientras que en el 2005 su participación disminuye a un 52%.

Una tercera fuente de financiamiento corresponde a otros aportes públicos provenientes esencialmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuyo monto alcanza en el año 2005 \$50 millones, cifra que se incrementó en 5 veces con respecto al aporte del año 2001.

El presupuesto total del programa muestra una trayectoria fluctuante. En el año 2002 aumenta un 96% respecto del 2001 alcanzando los \$3.212 millones, la cifra más alta

¹⁰ Consiste en la realización de viajes de prensa con periodistas o representantes de medios de comunicación localizados en los mercados consolidados y en desarrollo.

durante el período evaluado, posteriormente disminuye hasta alcanzar la cifra de \$2.131 millones en el año 2004. En el año 2005 el presupuesto es un poco superior respecto del año anterior alcanzando los \$2.277 millones.

El gasto total del programa muestra una trayectoria similar a la del presupuesto, alcanzando a \$2.129 millones en el último año.

Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

Las causas del problema que le da origen al programa han sido correctamente identificadas.

El programa focaliza su intervención para atender a la población que tenga una oferta turística comprobable de exportación. Sin embargo, no existe una definición precisa del significado y alcances de una oferta exportable, lo que implica una limitante, tanto para la participación de beneficiarios, ya que no conocen los reales requisitos que debe cumplir para acceder al beneficio, como para los propios ejecutores del programa ya que éstos no cuentan con criterios precisos que permitan determinar a qué empresas invitar a participar en el programa.

El análisis de la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico muestra que las relaciones causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos son adecuadas. En cuanto a los indicadores diseñados en el marco de la evaluación estos son apropiados para medir las distintas dimensiones del desempeño del programa, tanto a nivel de propósito como de componente, sin embargo, algunos no disponen de información aún cuando existe la factibilidad técnica de proveer esa información a partir del presente año.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa resulta adecuada para la producción de los componentes. Sin embargo, a pesar de la existencia formal de mecanismos de coordinación internos, se constata que la CPT debe relacionarse con distintas áreas o departamentos de SERNATUR no existiendo una instancia específica dentro de SERNATUR que se coordine con la CPT, lo cual dificulta la integración del trabajo de control y supervisión que realiza esta institución.

Por otra parte, se detecta una carencia de participación de SERNATUR en los espacios de decisión, considerando que es el socio técnico del programa y que puede liderar y orientar los esfuerzos públicos en la misma dirección que las acciones promocionales.

El programa no cuenta con criterios de asignación de recursos entre componentes, lo que ha implicado en parte, focalizar principalmente los recursos en las acciones promocionales internacionales en desmedro del componente 2 de difusión y captación de nuevos socios.

La modalidad de pago contra proyecto aprobado es un mecanismo que asegura la recuperación de los excedentes si estos existieran y permite verificar los gastos a través de las rendiciones de las acciones ejecutadas, las que previamente fueron especificadas en los proyectos.

Las instancias de seguimiento y evaluación del programa por parte de la CPT, generan información de calidad y oportuna para el seguimiento y ejecución de las actividades de promoción, sin embargo, no existe una unidad responsable en SERNATUR que efectúe un control y evaluación de los indicadores de desempeño a nivel de resultado.

2.3 Eficacia y Calidad

La meta establecida por el programa en el Plan de marketing 2004-2006 es alcanzar el ingreso de 2.400.000 turistas al país, con un ingreso de divisas estimado de US\$ 1.460 millones. Lo anterior como resultado de las acciones promocionales emprendidas por la CPT, según planes de marketing y proyección del crecimiento turístico. Al respecto el panel no dispuso de información para evaluar el avance en el cumplimiento de dicha meta al año 2004¹¹.

El número de turistas ingresados al país provenientes de mercados abordados por la CPT fue de 1,4 millones de turistas en el año 2003¹¹, cifra que se compara desfavorablemente con la cifra del año 2001 que alcanzó 1,6 millones de turistas. Del total de turistas que ingresa al país en el año 2003, un 83% de éstos provienen de los mercados abordados por la CPT.

Respecto al ingreso de divisas provenientes de mercados abordados por la CPT éste es de US\$636 millones en el año 2003¹¹, cifra que es levemente inferior a la cifra del año 2001 que alcanzó los US\$643 millones. Del total de divisas que ingresa al país en el año 2003, un 74% de éstas provienen de los mercados abordados por la CPT.

Sin embargo, no es posible precisar si estos resultados corresponden a efectos directos de las acciones promocionales que ejecuta la CPT, ya que no se han construido indicadores de desempeño que permitan medir la contribución específica del programa en el logro de estos objetivos.

En cuanto a los socios beneficiados por las acciones de promoción internacional emprendidas por la CPT durante el año 2004, éstos se concentran en un 63% en empresas que facturan hasta US\$500 mil anuales. En términos del tipo de servicio turístico el 43% corresponde a tour operadores y un 26% a servicios de alojamiento.

La evaluación de satisfacción de los beneficiarios efectivos es débil e incompleta. La única evaluación que realizan los beneficiarios corresponde a evaluaciones parciales en relación a la participación de éstos en las acciones promocionales. Sin embargo, no se cuenta con instancias formales para evaluar y medir el nivel de satisfacción de las empresas no socias que han participado en acciones promocionales.

¹¹ Cabe mencionar que el informe del Comportamiento del Turismo Receptivo 2004 se encontraba en elaboración cuando se realizó la presente evaluación.

2.4 Eficiencia / Economía

Eficiencia

En cuanto al gasto promedio por empresa en acciones de promoción internacional, éste alcanzó los \$3,7 millones el año 2004, presentando una disminución respecto del año 2001 que alcanzó a los \$7,5 millones, lo cual se explica por el número de empresas participantes que se incrementa en un 193% durante el período de evaluación.

La relación de gasto en promoción internacional respecto del ingreso de divisas desde los mercados abordados por el CPT, se constata que por cada dólar puesto en promoción en el mercado larga distancia¹² ingresan 288 dólares en el año 2001. Esta cifra cae a 143 dólares en el año 2003, lo que se explica por el aumento de un 175% en el gasto en los mercados de larga distancia, aún cuando el ingreso de divisas también muestra un aumento sostenido que en el período evaluado alcanzando un 36%.

En cambio en el mercado regional ingresaron 592 dólares por cada dólar puesto en promoción en el año 2001 cayendo esta cifra a 221 dólares en el año 2003. Esta caída se explica por la caída del ingreso de divisas durante el período de evaluación en un 31% y el aumento del gasto en promoción de un 86% en idéntico período.

Los gastos de administración de la CPT han representado un promedio anual de 9,1% respecto del gasto total del programa, lo que se considera dentro de los rangos normales para este tipo de programa.

Economía

La ejecución presupuestaria ha sido en promedio de un 96% durante el período de análisis 2001-2004, alcanzando el año 2004 su mejor desempeño cercano al 100%.

Los aportes monetarios corresponden a: la cuota de incorporación por empresa socia que tiene un valor estándar de 50 UF, la cuota social anual determinada según nivel de facturación anual¹³ y la cuota de participación para socios y no socios determinada según planes de acción anuales¹⁴. En cuanto a la cuota de incorporación, no se considera adecuado que el monto pagado sea independiente del tamaño de la empresa, como es el caso de las cuotas sociales anuales que son diferenciadas según monto de facturación anual de éstas.

Respecto a los recursos valorizados que se utilizan en el caso de las acciones promocionales, no existe un criterio en relación al tope de las valorizaciones de los aportes¹⁵. Dichas valorizaciones son respaldadas a través de cotizaciones, de los pasajes aéreos, precios lista habitaciones hoteles, etc., que respaldan cada solicitud de

¹² Los mercados larga distancia propuestos por el Plan de marketing 2004-2006 son: Alemania, España, Francia, Inglaterra, Italia, Usa, Canadá, México, resto de Europa, Sudáfrica y 4 países de Asia. Mientras que los mercados regionales son: Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia.

¹³ Para empresas que facturan hasta US\$500 mil anuales la cuota es de 45 UF, entre US\$500 mil y US\$2 millones la cuota es de 70 UF, de US\$2 millones a US\$6 millones el valor cuota es 200 UF, entre US\$6 millones y US\$50 millones la cuota es de 290 UF, de US\$50 millones a US\$400 millones el valor cuota es 570 UF y por sobre los US\$400 millones de facturación anual la cuota es de 1.500 UF.

¹⁴ Cabe destacar que el no pago de las cuotas sociales deja a los socios morosos fuera de participación de las acciones promocionales, como también se pierde el derecho a voto en las Asambleas Generales Anuales.

¹⁵ Lo que se ha establecido respecto a fondos valorizados, es sobre los precios unitarios utilizados para su cálculo. Es así por ejemplo que los pasajes de avión, donde se cuenta con rebajas entre 25-75%, los socios pagan la diferencia, pero al calcularse el pasaje como aporte se calcula a precio de mercado.

financiamiento a través de los proyectos presentados a SERNATUR. Es así como la desagregación de los aportes de las empresas participantes de la CPT para el año 2004 arroja que tan sólo el 13% correspondían a recursos monetarios, lo que se considera bajo tomando en cuenta que en los recursos valorizados las empresas acceden a descuentos importantes, especialmente para pasajes, no obstante los aportes son valorizados a precios de mercado (sin descuento).

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

El problema que dio origen al programa aún existe aunque es posible afirmar que el desconocimiento de Chile como destino turístico ha ido disminuyendo paulatinamente, ya que los niveles de ingresos de turistas al país han aumentado ligeramente. Sin embargo, analizando el programa en el contexto internacional el nivel de inversión es aún bajo.

Chile gasta 10 veces menos en promoción turística que países con igual nivel de desarrollo turístico. Un ejemplo es el caso de Perú que, a partir del año 2002, su tasa de embarque considera US\$15 para financiar el fondo de promoción turística, fondo que alcanza los US\$15 millones; Argentina, gasta del orden de US\$13 millones (sólo la provincia de Mendoza cuenta con presupuesto de US\$1 millón); y Costa Rica, US\$ 12 millones. Países de alto nivel de desarrollo turístico invierten montos del orden de US\$50 millones como es el caso de Nueva Zelanda; Austria, US\$70 millones y México US\$80 millones.

La continuidad del programa en su forma de ejecución actual esta condicionada a la realización de una evaluación de impacto que permita conocer el impacto real del programa sobre el ingreso total de turistas y por tanto el ingreso de divisas al país.

2.6 Principales Recomendaciones¹⁶

1. Definir los alcances del programa en relación a la población objetivo que pretende alcanzar. Para ello se deberá profundizar y operacionalizar el concepto de oferta exportable.
2. Diseñar, elaborar e implementar un “Plan de Difusión Nacional del Programa”, que establezca a lo menos un sistema de contactos y seguimiento a los participantes de estos encuentros, diseño de un sistema de incentivos a la afiliación (por ejemplo, descuentos especiales, o promoción diferenciada en actividades promocionales futuras, descuentos a la cuota de incorporación según fecha que la realice, etc.) y que si bien continúen siendo financiado con aporte privado, se establezca un presupuesto formal para la difusión de manera que sea parte de la planificación anual de las acciones del programa.
3. Evaluar el impacto del programa en el aumento del turismo en Chile, y su consecuente aporte al crecimiento del País.
4. Reestructurar la vinculación de SERNATUR con la CPT de tal forma que tenga un rol más activo dentro la gestión de éste. El Departamento de Promoción no debería ser simplemente una contraparte técnica de evaluación de proyectos enviados o de iniciativa de la CPT, sino más bien debería ser un área de gestión de estudios y de

¹⁶ Las recomendaciones serán analizadas en el marco del Proyecto Ley de Promoción del Turismo que se encuentra en preparación.

nuevas iniciativas y de promover políticas que apunten a posicionar la imagen país turístico en el extranjero. En esta misma dirección la propuesta de estudios o proyectos debería salir de ambas instituciones y no solamente de la CPT.

5. Aumentar la participación de SERNATUR en las instancias de planificación y gestión de la Corporación, ya sea como instancia de consulta en la elaboración de los planes y presupuestos anuales que realiza el Comité Ejecutivo de la CPT, tal que asegure la integración de la visión nacional al programa, como del aporte sectorial a la propuesta.

Para ello, se debe mejorar los sistemas de recolección de información actualizada en las bases de datos de al menos lo siguiente: Empresas beneficiarias efectivas por tipo de acción de promoción internacional, clientes por mercado atendido. Comportamiento turístico y de divisas por mercado abordado. Movimiento turístico internacional que de cuenta de las tendencias turísticas a nivel internacional. Información desagregada respecto a los gastos autorizados y efectuados, respecto de los aportes monetarios y valorizaciones en los proyectos presentados y las rendiciones efectuadas. De tal manera de tomar decisiones oportunas respecto a las actividades promocionales que realiza la CPT.

6. Establecer y monitorear para cada Plan de marketing metas anuales y especialmente por tipos de mercado abordado, distinguiendo entre mercados regionales y de larga distancia; mercados en prospección, en desarrollo y en consolidación; y según motivación del viaje sea éste por negocios o vacacional.
7. Implementar un sistema de recolección de información anual de los socios de la CPT respecto al aumento de las ventas de los servicios turísticos que prestan, o al menos recabar información respecto de la variación de un índice de las ventas anuales (para salvaguardar información confidencial). Esto con el objeto de contar con información precisa de cómo aporta el programa e impacta en sus beneficiarios efectivos.
8. Efectuar evaluaciones anuales por parte de los socios de la gestión general que realiza la CPT y no sólo acotada a las acciones en las que participó cada socio, permitiendo retroalimentar el programa y dar espacio a la generación de nuevas ideas.