

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)		
Área Programática:	Desarrollo Productivo (sector Turismo) (7)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Trabajo Decente y Crecimiento Económico (8) Producción y Consumo Responsables (12)
Organismo responsable:	Ministerio de Turismo – Dirección Nacional de Turismo		
Objetivo de la intervención:	Facilitar al mayor número de personas el disfrute del tiempo libre y la recreación, posibilitando el viaje a destinos turísticos de calidad en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.		
Principales características:	La intervención brinda como producto viajes de turismo social dirigidos a diferentes poblaciones objetivo: quinceañeras, estudiantes, jóvenes, trabajadores y adultos mayores. Su estrategia supone la consolidación de un sistema nacional de turismo social a partir de abordaje interinstitucional liderado por la oficina de Turismo Social del Ministerio de Turismo con la participación de organismos públicos socios estratégicos (BPS, Intendencias y Municipios, CES, UTU, MEC, INJU-MIDES, BROU, entre otros) y el involucramiento activo de un conjunto de operadores turísticos privados adheridos (principalmente transporte, hotelería y gastronomía).		
Presupuesto anual (2016):	\$U 12.000.000	Año de comienzo:	2006

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Sistema Nacional de Turismo Social				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización del estudio:	2017	Período evaluado:	2013-2017	Duración del estudio:	5 meses
Equipo evaluador:	Juan Manuel Lanza, María Noel Cascudo, Soledad Canto, Lauren Isach y Álvaro Cristiani, con la supervisión técnica de Juan Pablo Móttola.				

2.1.Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

El objetivo del estudio en el caso particular de la intervención evaluada consistió en una descripción general de los aspectos principales del SNTS y un análisis evaluativo con énfasis en los programas del segmento joven: Quinceañeras, Estudiantil y Joven.

2.2.Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte, el enfoque sumativo la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. En tercer lugar se enriqueció el análisis con diferentes marcos teóricos. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar en el proceso de evaluación a quienes gestionan la intervención, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación se contó con la conducción técnica por parte de AGEV y el acompañamiento en todas las etapas del proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó en qué medida la misma se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se realizó una sistematización de modelos y experiencias internacionales de turismo social en Argentina, Chile, Guatemala, España y Francia comparando con el SNTS de Uruguay en un conjunto de dimensiones de análisis. Finalmente,

se estimaron preliminarmente los costos y desempeño financiero, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

2.3. Fuentes de información

2.3.1. Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo (numerosas visitas a la Oficina de Turismo Social de Ministerio de Turismo y participación en calidad de observadores de la VI Jornada Nacional de Turismo Social realizada en Colonia de Vacaciones Raigón, departamento de San José, en fecha de 20/10/2017).
- Entrevistas en profundidad a integrantes del equipo técnico de la Oficina de Turismo Social, a integrantes de otras áreas del Ministerio de Turismo, y a informantes representantes de organismos públicos participantes como socios estratégicos y de operadores turísticos privados adheridos al SNTS.

2.3.2. Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Bases de Encuestas de Satisfacción de Beneficiarios
- Documentos internos de la intervención tales como presentaciones institucionales, folletos de descripción de servicios, protocolos de procesos, planillas de programación anual de viajes, planillas de flujo de pasajeros por año y modalidad de viaje, entre otros registros administrativos utilizados por la intervención en su gestión.
- Anuario 2017 de Estadísticas de Turismo.
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos?, y de Gerencia Financiero-Contable de Ministerio de Turismo.
- Información de RRHH proveniente de División de Gestión y Desarrollo Humano de Ministerio de Turismo.
- Documentos de antecedentes y marco de política pública: Ley de Actividad Turística N°19.253 (2014); Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020; Buenas prácticas de gestión de Turismo Social. Experiencias iberoamericanas. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2008).

2.4. Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) especialista sectorial en Turismo con formación y experiencia en Patrimonio y Turismo Sostenible y en Desarrollo y Ordenación Turística de los Territorios; (ii) analista organizacional con formación y experiencia en análisis de organizaciones, procesos, gestión de recursos humanos y aspectos financieros.

El equipo evaluador estuvo integrado y coordinado por AGEV. A su vez se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. Finalmente se contó con una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe, y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.5.Principales hallazgos

El diseño de la intervención es adecuado y sus objetivos y definiciones poblacionales son consistentes con los objetivos estratégicos a mayor nivel de las políticas sectoriales de Turismo. La identificación de causas y consecuencias del problema puede mejorarse en su profundidad de análisis. La estrategia de la intervención es adecuada para contribuir a resolver el problema que le da origen. Se recomienda realizar una caracterización más precisa del problema, análisis de causas y consecuencias, y profundizar en caracterización del perfil de los potenciales beneficiarios de los programas Quinceañeras, Estudiantil y Joven.

La intervención se encuentra en proceso de institucionalización. Esto es debido al ciclo de vida de madurez del mismo y la compleja curva de aprendizaje de los miembros para interactuar de forma sistémica. También se debe a cierta ausencia de reglamentación de la Ley N°19253 en lo referente a aspectos operativos de turismo social. Se recomienda trabajar en conjunto entre el Ministerio de Turismo y los diferentes actores del SNTS en la reglamentación de ciertos aspectos operativos de Turismo Social a partir de los lineamientos normativos generales establecidos en la Ley N°19253.

Respecto a la dotación y perfil del personal de la intervención se señala: i) alto grado de motivación de los miembros de la oficina de Turismo Social y muy buen clima; ii) perfil operativo del equipo técnico con escaso perfil de planificación estratégica; iii) inadecuada relación entre funciones y tareas asignadas y cantidad de personal destinado a la oficina de Turismo Social. Se recomienda: i) realizar un diagrama funcional a la luz de los procesos y programas a realizar, y en base a ello analizar la estructura, dotación y perfiles adecuados de la oficina; ii) revisar los aspectos contractuales de vínculos laborales tendiendo a la presupuestación de RRHH que evite la desvinculación de recursos calificados; iii) clarificar roles y responsabilidades de los diferentes cargos de la oficina; iv) capacitar al equipo en competencias gerenciales y de gestión (p.ej.: herramientas de gestión de proyectos y planificación estratégica).

Los mecanismos de coordinación externa han funcionado conforme a los requisitos de funcionamiento, aunque requieren de una mayor coordinación y sinergias entre los diferentes actores. La coordinación interna con otros actores dentro del MINTUR es incipiente, siendo principalmente operativa y respondiendo a cuestiones puntuales del funcionamiento de la intervención en el día a día. Se recomienda fortalecer las prácticas, mecanismos y periodicidad de coordinaciones internas y externas, así como implementar una encuesta a los organismos públicos socios estratégicos del SNTS y una encuesta a operadores turísticos privados adheridos.

El desempeño de la intervención es satisfactorio en términos de beneficiarios, cobertura y calidad del servicio. Aún hay limitaciones del sistema de información para contar con datos más precisos de monitoreo y evaluación de resultados. Se recomienda elaborar un plan de monitoreo y evaluación de la intervención y fortalecer el sistema de información que de soporte al mismo.

2.6.Enlaces de interés

Acceso al resumen ejecutivo: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones>