

OPP

el futuro en **desarrollo**

Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos

DESARROLLO PRODUCTIVO / TURISMO 2017

➤ *Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)*

con énfasis en Turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven

8 TRABAJO DECENTE
Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO



12 PRODUCCIÓN
Y CONSUMO
RESPONSABLES



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos

DESARROLLO PRODUCTIVO / TURISMO 2017

➤ *Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)*
con énfasis en Turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven



Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay



Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Santiago Soto
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Federico Ott
Juan Manuel Lanza
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID realizadas por equipos de evaluadores, integrados por técnicos externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV/OPP)

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso

Montevideo, Uruguay

Tel. (+598-2) 150 int. 8001

Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy

Sitio web: www.opp.gub.uy

Primera Edición: Mayo de 2018

Diseño: Cuareim

Fotos: Ministerio de Turismo; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Javier Calvelo.

Corrección: Belén Panzera

Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2393-7130



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
<p>➤ <i>Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) con énfasis en Turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven</i></p>	
1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	12
1.1. Objetivos	12
1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria	13
1.3. Recursos asignados	15
1.4. Estrategia general y servicios de la intervención	15
1.5. Principales aspectos organizacionales	17
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	18
2.1. Diseño	18
2.2. Implementación	20
2.3. Desempeño	21
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	27
3.1. Diseño	27
3.2. Implementación	27
3.3. Desempeño	29

INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño. Las evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se diferencian de otros tipos de estudios como las evalua-

ciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño. El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones con un mayor nivel de información y conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material cuenta con el resumen ejecutivo de la evaluación DID realizada y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.



Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) con énfasis en Turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven

**Área Programática: Desarrollo Productivo (Sector Turismo)
Ministerio de Turismo**

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV – OPP. El mismo recoge las principales conclusiones del informe final de La Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) e incorpora, además, el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma, se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por evaluadores externos. El mismo fue integrado por Juan Manuel Lanza, María Noel Cascudo, Soledad Canto, Lauren Isach y Álvaro Cristiani, con la supervisión técnica de Juan Pablo Móttola.

Si bien las evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información ha sido complementada con entrevistas a integrantes de la intervención y a otros informantes calificados.

La evaluación comprendió el período 2013–2017 y se desarrolló durante el segundo semestre de 2017.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron acceso a la información disponible así como su colaboración activa en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación Paula Morán, Mauricio Muñoz y el equipo técnico de la oficina de Turismo Social del Ministerio de Turismo (MINTUR).

Las citas textuales extraídas del informe DID son identificadas por medio del uso de comillas.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS) es un conjunto de programas coordinados por la oficina de Turismo Social del Ministerio de Turismo (MINTUR). Los mismos se ejecutan conjuntamente con organismos públicos y privados que integran el sistema, como el Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Consejo de Educación Secundaria (CES), Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), Instituto Nacional de la Juventud (INJU), intendencias, gobiernos locales (Municipios), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), y operadores privados de diversas áreas además de la turística.

Los programas comprendidos en el SNTS son: i) Turismo para Quinceañeras, ii) Turismo Estudiantil, iii) Turismo Joven, iv) Turismo para Adultos Mayores, v) Turismo para Trabajadores, y vi) Paseos por el Día.

La evaluación DID tuvo como alcance 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.

Si bien la intervención evaluada se enfocó en el conjunto de programas específicos del SNTS impulsados desde el MINTUR, el equipo evaluador también entrevistó a informantes calificados pertenecientes a organismos públicos que integran el sistema en calidad de socios estratégicos, así como a operadores turísticos privados adheridos.

La intervención dirige sus acciones a personas que presentan restricciones económicas, sociales, culturales, geográficas o de otra naturaleza que les dificultan ejercer plenamente su derecho al turismo. Tiene como objetivo facilitar la realización de viajes a destinos turísticos de calidad dentro del país en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.

El SNTS de Uruguay surge como respuesta a la necesidad de un importante número de ciudadanos de acceder al derecho a la recreación, al uso del tiempo libre y a la diversión. Su lanzamiento se oficializa mediante acto protocolar el 27 de junio de 2006. La premisa inicial es consolidar un sistema nacional de turismo social con la participación activa de diferentes organismos públicos y

privados, con distintos roles y aportes para cumplir con los objetivos estratégicos y específicos que el sistema pretende alcanzar.

La intervención tiene como principal antecedente el programa de Turismo para Jubilados y Pensionistas del BPS. Inicia la oferta de programas de viajes dirigidos a trabajadores en el año 2009. En 2011 se incorporan los programas Turismo para Quinceañeras, Turismo Estudiantil y Turismo Joven. En 2012 se incorpora desde el MINTUR el programa Turismo para Adultos Mayores como iniciativa complementaria a las estadías vacacionales promovidas por el BPS. Finalmente, en 2017, se incorpora la modalidad de Paseos por el Día mediante un acuerdo entre MINTUR y BPS.

La intervención tiene como ámbito de acción territorial la totalidad del país.

1.1. Objetivos

Los objetivos que la intervención SNTS se plantea a nivel de resultados de mediano y largo plazo (RMLP) son: (i) 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, (ii) contribuir al desarrollo de destinos y productos turísticos dinamizando la cadena turística, (iii) incentivar a quinceañeras a alcanzar mejor escolaridad en sus estudios.

Como resultados de corto plazo (RCP), la intervención se propone: (i) beneficiarios de los programas del SNTS satisfechos con las experiencias de los viajes realizados, (ii) promover entre los beneficiarios la socialización de sus experiencias de viajes con sus familias y amigos y su incorporación con fines recreativos, formativos y de integración, (iii) mejora de productos y servicios dirigidos a públicos objetivo por parte de operadores turísticos adheridos al SNTS, (iv) contribuir al desarrollo socioeconómico de localidades a partir de una actividad turística sostenible, diversificada y competitiva.

Para obtener dichos resultados, la intervención desarrolla los siguientes productos (P): i) viajes de turismo social para quinceañeras; ii) viajes de turismo social para estudiantes; iii) viajes de turismo social para jóvenes; iv) viajes de turismo social para trabajadores; v) viajes de turismo social para adultos mayores; vi) paseos por el día; vii) gestión y coordinación con organismos

Cuadro 1. Resumen de la intervención Sistema Nacional de Turismo Social.

Resultados de mediano y largo plazo	RMLP1. Mayor número de personas alcanzan ejercicio pleno del turismo, disfrute del tiempo libre y ocio con fines recreativos, formativos y de integración, con accesibilidad, seguridad, economía y comodidad. RMLP2. Desarrollo de destinos y productos turísticos, dinamizando la cadena turística. RMLP3. Quinceañeras se ven incentivadas a alcanzar mejor escolaridad en estudios.
Resultados de corto plazo	RCP1. Beneficiarios de los programas del SNTS satisfechos con las experiencias de los viajes realizados. RCP2. Beneficiarios de los programas del SNTS socializan sus experiencias de viajes con sus familias y amigos, y las incorporan con fines recreativos, formativos y de integración. RCP3. Operadores turísticos adheridos al SNTS mejoran sus productos y servicios dirigidos a los públicos objetivo. RCP4. Localidades impactadas en su desarrollo socioeconómico a partir de actividad turística sostenible, diversificada y competitiva impulsada desde el SNTS.
Productos	P1.Turismo para Quinceañeras Viaje de 3 días y 2 noches con todos los servicios incluidos ¹ (alojamiento, traslados, gastronomía, actividades, paseos) y fiesta. P2.Turismo Estudiantil Viaje de 2 días y 1 noche. P3.Turismo Joven Viaje de 2 días y 1 noche entre semana. P4.Turismo para Trabajadores Viaje de 2 días y 1 noche en fines de semana. P5.Turismo para Adultos Mayores Viaje de 3 días y 2 noches ² . P6.Paseos por el Día Excursiones por el día a destinos elegidos ³ . P7.Gestión y coordinación con operadores turísticos y aliados estratégicos

Fuente: Informe de Evaluación DID de SNTS. Matriz de Objetivos elaborada en el marco de la Evaluación DID.

públicos socios estratégicos y con operadores turísticos privados adheridos al SNTS.

Los viajes tienen costo para los beneficiarios. El precio de cada viaje comercializado es específico por paquete turístico dependiendo de su duración, distancias, destinos y servicios incluidos. Los costos son preferenciales.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica

la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención. Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella⁴.

En el siguiente cuadro se resumen las poblaciones potencial y objetivo de la intervención, con una descripción breve del perfil y cuantificación, según el programa del SNTS al que se refiere.

¹ – Todas las propuestas incluyen traslados y alojamiento. Cuentan además con media pensión, actividades y paseos en el destino elegido.

² – A partir de 2017 el programa Turismo para Adultos Mayores ofrece una modalidad de viajes de 5 días y 4 noches.

³ – Los destinos se definen en un radio de 250 km del punto de salida (actualmente Montevideo) como máximo.

⁴ – AGEV-OPP (2017). "Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas".

Cuadro 2. Perfil y cuantificación de población potencial y objetivo por programa del SNTS.

Programa	Población Potencial	Población Objetivo
Turismo para Quinceañeras	Perfil: comprende a todas aquellas quinceañeras beneficiarias de Asignaciones Familiares del Banco de Previsión Social. Cuantificación (2017): 14.000 quinceañeras	Cupo: 500 quinceañeras ⁵
Turismo Estudiantil	Perfil: comprende a alumnos de tercero y sexto año de centros educativos públicos de Educación Secundaria y UTU que desean realizar su viaje grupal de egresados. Cuantificación (2017): 148.215 estudiantes	Cupo: 30 grupos de estudiantes . Cada grupo puede tener un máximo de 40 integrantes entre alumnos y docentes ⁶ . Total: 1.200 pasajeros
Turismo Joven	Perfil: comprende a adolescentes y jóvenes fuera de la educación formal, vinculados a organizaciones e instituciones que desarrollan actividades de promoción social, cultural y educativa. Cuantificación (2014): 82.601 jóvenes	Cupo para 2017: 6 grupos de viaje . Total: 240 jóvenes
Turismo para Trabajadores	Perfil: comprende a trabajadores públicos y privados con sus familias, sin importar nivel de ingresos ⁷ . Cuantificación (2016): 1.328.579 personas ocupadas , más sus familias.	Meta para 2017: 1.000 trabajadores
Turismo para Adultos Mayores	Perfil: comprende a todos los jubilados y pensionistas de BPS o cajas autónomas, sin importar su nivel de ingresos ⁸ . Cuantificación (2015): 896.792 jubilados y pensionistas .	Meta para 2017: 2.500 adultos mayores con subvención ⁹
Paseos por el Día	Perfil: comprende a grupos objetivo fundamentalmente compuestos por jubilados y pensionistas de BPS mayores de 55 años de edad. Cuantificación (2015): 505.458 jubilados y pensionistas de BPS de 55 años y más .	Meta para 2017: 2 viajes al mes en los períodos marzo a mayo y setiembre a diciembre, de 50 personas cada uno. Total: 700 pasajeros

Fuente: Informe de Evaluación DID de SNTS. Elaboración propia en base a información de MINTUR, BPS, CES, UTU, MEC e INE.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida. Los beneficiarios de la intervención son quienes efectivamente realizaron los viajes anualmente en cada uno de los programas considerados.

El siguiente cuadro muestra la evolución anual del número de beneficiarios en el período comprendido por la evaluación.

5 – En caso de superarse el cupo de inscriptas se seleccionan las beneficiarias según mejor calificación de escolaridad.

6 – En caso de superarse el cupo de 30 grupos inscriptos por año, se sortean 30 grupos titulares y 10 grupos suplentes. Sólo se admite un grupo ganador por centro educativo. En el momento que sale sorteado un grupo de un establecimiento educativo, todos los restantes grupos inscriptos del mismo centro educativo dejan de participar del sorteo principal y quedan en lista de espera como suplentes del grupo ganador de dicha institución.

7 – Si el ingreso del grupo familiar no supera \$36.110 los trabajadores pueden solicitar la subvención de transporte que otorga MINTUR.

8 – Si el ingreso individual del pasajero es menor a \$18.055 se puede solicitar la subvención de transporte que otorga MINTUR.

9 – El énfasis de la población objetivo de este programa está puesto en adultos mayores jubilados y pensionistas cuyos ingresos sean inferiores a 5 BPC.

Cuadro 3. Evolución anual de la cantidad de beneficiarios por programa del SNTS. 2013–2017

Beneficiarios	2013	2014	2015	2016	2017
Quinceañeras	466	454	468	404	454
Estudiantes de 3º y 6º año de CES y UTU	486	652	718	784	943
Jóvenes de organizaciones e instituciones	284	439	70	112	281
Trabajadores	627	697	515	409	520
Adultos Mayores Jubilados y Pensionistas	688	1.145	1.648	1.255	1.394
Pasajeros de Paseos por el Día ⁽¹⁾	-	-	-	-	625
TOTAL DE BENEFICIARIOS	2.551	3.387	3.419	2.964	4.217

Fuente: Informe de Evaluación DID de SNTS.

Nota 1: El programa Paseos por el Día no incluye datos de beneficiarios para el período 2013–2016, dado que este programa se inició en 2017.

1.3. Recursos asignados

El esquema presupuestal en que se inscribe la intervención evaluada comprende al Área Programática 7 – Desarrollo Productivo (Sector Turismo) y a los Programas Presupuestales¹⁰ 320 – Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios, 321 – Cadenas de valor intensivas en innovación, 322 – Cadenas de valor motores de crecimiento y 323 – Cadenas de valor generadoras de empleo y desarrollo productivo local.

El monto de recursos financieros destinados a la intervención para el año 2016 es de \$12.000.000¹¹. En el período 2013–2016 el presupuesto anual de la intervención promedia \$12.249.250.

Respecto al origen institucional del presupuesto total de la intervención para el año 2016, el mismo incluye: i) el aporte a la intervención de la UE 003 Dirección Nacional de Turismo como unidad ejecutora responsable (41,2%), ii) el aporte a la intervención de otros organismos públicos¹² socios estratégicos del SNTS (14,3%), iii) el aporte de los propios beneficiarios que pagan los viajes comercializados por Turismo Social (44,5%).

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de la intervención SNTS, en primer lugar (i) se describe el problema que da origen a la intervención (esto es, las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar (ii) se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial, y luego (iii) se describen los servicios y/o acciones prestados.

Problema que da origen a la intervención

El problema o necesidad que la intervención pretende resolver es la existencia de personas que no cuentan con las posibilidades plenas para ejercer habitualmente el derecho al turismo y que por sus propios medios no acceden a viajar, recrearse y hacer uso del tiempo libre.

La intervención surge a partir de la identificación de la necesidad de diferentes grupos de personas y colectivos de requerir facilidades para acceder a la experiencia de viajar y ejercer el derecho al turismo, la recreación, el ocio y el disfrute del tiempo libre. Son personas con restricciones económicas, sociales, culturales, geográficas

¹⁰ – A partir del año 2016, el presupuesto de Turismo Social está reflejado en el Programa Presupuestal 400 – Políticas Transversales de Desarrollo Social.

¹¹ – El presupuesto de la intervención no incluye remuneraciones ni viáticos del personal de la oficina de Turismo Social de MINTUR.

¹² – El aporte a la intervención de otros organismos públicos corresponde al aporte anual efectuado por BPS, que es administrado por el Ministerio de Turismo.

o de otra naturaleza, las cuales les condicionan el acceso habitual a viajes a destinos turísticos de calidad. Este es el problema que da origen a la intervención desde la perspectiva de la demanda de turismo.

El problema que da origen a la intervención también puede verse desde la perspectiva de la oferta de turismo. La intervención responde a la necesidad de fortalecer la oferta turística a nivel local, dinamizando la cadena turística y buscando mejorar la oferta y servicios de turismo en destinos de todo el territorio nacional. Se detecta una necesidad de descentralizar la oferta turística a nivel local, buscando generar mayores ingresos asociados a la actividad turística, más empleo turístico y mejorar la infraestructura turística en departamentos y localidades comprendidos en el SNTS.

Estrategia general

La estrategia general propuesta por la intervención para superar el problema identificado se basa en tres elementos principales: i) el abordaje del turismo social como sistema nacional, ii) el involucramiento activo de los operadores turísticos privados, y iii) una amplia

definición de poblaciones objetivo comprendidas en el sistema.

La intervención parte de la premisa que el propósito de universalizar el acceso al turismo interno requiere el formato de un sistema nacional en el que participen articulada y sinérgicamente diferentes organismos públicos y operadores turísticos privados de distintos sectores.

La intervención prevé en su estrategia un rol activo del conjunto de operadores turísticos privados adheridos al sistema. Este segundo componente de la estrategia parte de la premisa que los objetivos de la intervención se alcanzarán con la participación activa de un conjunto de operadores turísticos privados que brinden servicios de calidad en la fase de comercialización, como es el caso de las agencias de viajes, o bien servicios de transporte y traslados, alojamiento y gastronomía durante la realización de los viajes de Turismo Social.

La amplitud de la población objetivo es consistente con la idea de universalizar el acceso al turismo en todos los



sectores sociales de la sociedad uruguaya, con énfasis en aquellos con mayores restricciones económicas, sociales, culturales o geográficas que condicionen su posibilidad de viajar y hacer turismo.

Esta amplitud poblacional a la que el sistema apunta incluye ampliar la cobertura territorial de los departamentos y localidades de origen de quienes viajan. El sistema tiene entre sus objetivos que personas de localidades distantes accedan a los viajes programados en las diferentes modalidades. Este tercer componente de la estrategia también puede verse desde el enfoque de la oferta de turismo. También forma parte de la estrategia general de la intervención la diversificación de los destinos turísticos comprendidos en el sistema.

Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone en su diseño la prestación de siete servicios/productos:

P1. Turismo para Quinceañeras. Consiste en un viaje de 3 días y 2 noches con todos los servicios incluidos (alojamiento, traslados, gastronomía, actividades y paseos en el destino elegido) y fiesta de cumpleaños de 15. Está dirigido a quinceañeras beneficiarias de Asignaciones Familiares.

P2. Turismo Estudiantil. Se trata de un viaje grupal de egresados de 2 días y 1 noche dirigido a alumnos de tercero y sexto año de centros educativos públicos de Educación Secundaria y UTU. El viaje incluye alojamiento, traslados, gastronomía, actividades y paseos en el destino elegido.

P3. Turismo Joven. Consiste en un viaje de 2 días y 1 noche entre semana dirigido a grupos de jóvenes y adolescentes vinculados a organizaciones que desarrollan actividades de promoción social y cultural. El viaje incluye alojamiento, traslados, gastronomía, actividades y paseos en el destino elegido.

P4. Turismo para Trabajadores. Esta modalidad consiste en un viaje de 2 días y 1 noche en fines de semana dirigido a los trabajadores y sus familias con el fin de extender el derecho al ocio y la recreación. Pueden viajar todos los trabajadores públicos o privados sin importar su nivel de ingresos. El viaje incluye alojamiento, traslados, gastronomía, actividades y paseos en el destino elegido.

P5. Turismo para Adultos Mayores. Se trata de un viaje de 3 días y 2 noches dirigido a todos los jubilados y pensionistas de BPS o cajas autónomas sin importar su nivel de ingresos. Se puede acceder a estos paquetes turísticos en forma individual o a través de asociaciones, clubes y organizaciones sociales.

P6. Paseos por el Día. Consiste en excursiones por el día a destinos cercanos de Montevideo (hasta 250 km), saliendo por la mañana y regresando al final de la tarde. Los paseos se programan para los meses de marzo, abril, mayo, setiembre, octubre y noviembre. El servicio puede incluir almuerzo y servicio a bordo y merienda, dependiendo de los diferentes destinos propuestos.

P7. Gestión y coordinación con operadores turísticos privados y organismos públicos socios estratégicos.

Finalmente, la secuencia de nueve fases del ciclo general de producción de los viajes de Turismo Social desde el punto de vista del diseño del proceso es: i) elección del programa con el cual se quiere viajar, ii) elección del destino, iii) selección de la localidad emisora, iv) proceso de armado del paquete (reservas), v) desarrollo de los procesos en la localidad emisora (difusión y venta), vi) comunicación con el público objetivo, vii) preparación operativa del viaje, viii) realización y acompañamiento del viaje y ix) evaluación y tareas posteriores.

1.5. Principales aspectos organizacionales

La unidad responsable de la intervención evaluada es la oficina de Turismo Social de MINTUR. Dicha oficina realiza la provisión directa del servicio al usuario y además realiza la articulación con diversos actores del sector público en calidad de socios estratégicos (BPS, intendencias y municipios, CES, UTU, MEC, INJU-MIDES, BROU, entre otros) y con operadores turísticos privados adheridos al SNTS (agencias de viaje, empresas de transporte, hoteles y servicios de alojamiento y establecimientos gastronómicos).

La estructura organizativa en la que se enmarca la intervención a nivel de MINTUR comprende a la oficina de Turismo Social, la cual se encuentra ubicada en el Departamento Diseño de la Oferta Turística de la División Planeamiento Estratégico en Turismo en la Dirección Nacional de Turismo (UE 003) del Ministerio de Turismo (Inciso 09).

La intervención tiene como funciones diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar los programas de Turismo Social en articulación con organismos públicos socios estratégicos y con operadores turísticos privados adheridos al SNTS.

En relación al personal asignado a la intervención, el equipo de la oficina de Turismo Social de MINTUR cuenta actualmente con 5 integrantes¹³ que cumplen el 100%¹⁴ de su carga efectiva semanal de labor dedicada a la intervención.

La coordinación interna y externa tiene un rol central en la implementación de la intervención.

La intervención evaluada realiza coordinaciones internas dentro de MINTUR con: i) División de Investigación y Estadísticas; ii) Registro de Operadores Turísticos; iii) Referentes Regionales; iv) Gestión y Desarrollo Humano; v) Gestión Financiero-Contable y Administración; vi) Comunicación y Diseño.

Cabe destacar la coordinación con la División de Investigación y Estadísticas para el procesamiento y armado de los informes de encuestas de satisfacción de beneficiarios que anualmente se producen. También cabe reseñar la coordinación con el Registro de Operadores Turísticos a fin de contar con información de contacto y servicios de los operadores turísticos habilitados por MINTUR que se encuentran adheridos al SNTS. Finalmente, cabe puntualizar la coordinación incipiente con las recientemente creadas figuras de los referentes regionales de MINTUR. A este nivel territorial se coordinan las reuniones en las diferentes regiones y localidades en la etapa de llegada al territorio y acciones de información a públicos interesados y la difusión de programas y viajes a ser ofrecidos por departamento y localidad.

En cuanto a la coordinación externa, en mayor o menor medida y nivel de formalización y protocolización, la intervención coordina acciones con: i) organismos públicos socios estratégicos, ii) operadores turísticos privados adheridos al SNTS, y iii) organizaciones de la sociedad civil en calidad de beneficiarios.

13 – Si bien la unidad responsable de la intervención contó en buena parte de 2017 con 7 funcionarios, dos integrantes del equipo han finalizado su contrato de becarios. La dotación actual del equipo es de 5 integrantes.

14 – Más allá que el personal está asignado 100% a Turismo Social, algunos integrantes del equipo también cumplen roles en otras actividades como Comisiones de Género, participación en el programa Pueblo Turístico, entre otras líneas de acción en MINTUR.

Específicamente, las acciones se coordinan siguiendo la secuencia de las nueve etapas del ciclo general de la intervención en lo referente a la información de poblaciones potenciales, difusión de bases y convocatorias de los diferentes programas, comunicación con poblaciones objetivo y comercialización de viajes, preparación operativa de los viajes, realización y acompañamientos de viajes, y evaluación y tareas posteriores.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil su presentación, los resultados de la evaluación de la intervención SNTS serán presentados siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: (i) aspectos de Diseño, (ii) aspectos de Implementación y (iii) aspectos de Desempeño.

2.1. Diseño

En primer lugar, los objetivos de la intervención SNTS son consistentes con la política global en la que se inserta. En particular, existe consistencia entre los objetivos de la intervención y i) misión, visión y cometidos institucionales del MINTUR, ii) lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009–2020 y iii) principales aspectos normativos de la Ley de Actividad Turística N°19253.

Los objetivos de la intervención están alineados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 “Promover el crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. En particular, la intervención puede asociarse a la meta 8.9: “De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”. La intervención también se asocia al ODS 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. En términos específicos, puede asociarse a la meta 12.b: “Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”.

En segundo lugar, el problema o necesidad que la intervención se propone superar está adecuadamente delimitado en lo conceptual. No obstante, existe margen

para una mayor explicitación y análisis de causas y consecuencias del problema y una mayor formalización del mismo en los documentos de diseño de la intervención. Por ejemplo, una mayor precisión respecto a qué supone cada tipo de restricción (económica, social, cultural y geográfica) que motivan a los postulantes del segmento joven a acercarse a las iniciativas de Turismo Social y cuáles y en qué medida está presente en los segmentos de jóvenes.

En tercer lugar, la población potencial y objetivo para cada programa del SNTS están adecuadamente definidas y su delimitación conceptual y cuantificación es precisa. De todas formas, la caracterización del perfil de quienes postulan y viajan por los distintos programas dirigidos a jóvenes requiere una mayor profundización. A su vez, existe margen para una mayor proactividad en la oferta actual de viajes de Turismo Social promoviendo viajes inclusivos para personas en situación de discapacidad.

En cuarto lugar, la estrategia de la intervención contempla adecuadamente la resolución del problema que le da origen a la misma. Resulta pertinente la consolidación de un sistema nacional de turismo social con un criterio interinstitucional conjugando acciones y recursos liderados por la oficina de Turismo Social de MINTUR junto a actores públicos socios estratégicos y operadores turísticos privados adheridos al SNTS. También es adecuado el hecho de promover un involucramiento activo de los operadores privados en la promoción y comercialización de los viajes y en la prestación de los servicios asociados a su realización (transporte y traslados, alojamiento, gastronomía, guía y acompañamiento). Finalmente, se señala como adecuada la amplitud en la definición de poblaciones objetivo abarcando todas las etapas del ciclo de vida de las personas y proponiéndose el desafío de universalizar el acceso al turismo interno mediante la diversificación de localidades de origen y de destino de los viajes.

En quinto lugar, con respecto a la teoría del cambio (relaciones de causalidad entre los servicios generados, los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo), las relaciones de causalidad entre productos y resultados se consideran adecuadas y consistentes entre los distintos niveles. En términos generales, los servicios brindados por la intervención son los necesarios y contribuyen adecuadamente al logro de los resultados a corto, mediano y largo plazo. A su vez, el logro de los resultados de corto plazo contribuye al logro de los resultados de mediano y largo plazo.



En sexto lugar, con relación a la planificación, el monitoreo y la evaluación, se constata una planificación operativa anual adecuada de viajes por programa y comunicada anticipadamente al resto de los actores del SNTS. No obstante, se identifica una planificación estratégica poco desarrollada en comparación con la programación operativa.

Respecto a la función de monitoreo y evaluación, sus actividades se encuentran en proceso de incorporación y consolidación en las prácticas habituales de la intervención. Existen acciones de monitoreo administrativo de la ejecución de los viajes y evaluación de servicios mediante encuestas de satisfacción de beneficiarios. Estas acciones son adecuadas aunque insuficientes para formalizar un sistema de monitoreo y evaluación propiamente dicho. En tal sentido, los instrumentos de recolección de datos son parciales y no integrados adecuadamente para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de objetivos mediante seguimiento de indicadores y metas asociadas. Los objetivos e indicadores definidos en la Matriz de Objetivos de la intervención durante el proceso de evaluación DID pueden servir como insumo para impulsar mejoras en el diseño del sistema de información y gestión.

2.2. Implementación

En primer lugar, con relación a la estructura organizacional y funciones de la unidad responsable de la intervención, ambas responden a una lógica operativa de llevar adelante la ejecución de los programas. La función de diseño y planificación estratégica se muestra relegada por las urgencias operativas cotidianas de cada programa.

En segundo lugar, respecto a dotación y perfil del personal, la intervención cuenta con un equipo compuesto por profesionales y técnicos con acumulación sectorial, capacitado, motivado y con gran disposición personal y de trabajo en equipo para llevar adelante las tareas requeridas. No obstante, la dotación de personal de la oficina de Turismo Social es insuficiente considerando las funciones y volumen de actividades que se desarrollan. Esto conlleva a situaciones de desborde operativo y explica, en parte, la postergación de la planificación estratégica que sustenta la programación operativa anual de viajes.

La heterogeneidad de los vínculos contractuales del equipo de la oficina de Turismo Social es un punto a considerar, en la medida en que representa una situación de inestabilidad en la composición del equipo. Esto puede dificultar la sistematización de prácticas, funcionamientos y procesos de trabajo a nivel interno del equipo y en las coordinaciones con otras áreas de MINTUR, así como con actores externos al mismo.

En tercer lugar, los mecanismos de coordinación empleados por la intervención se dan a dos niveles: i) interno y ii) externo.

En cuanto a los mecanismos de coordinación interna de la intervención con el resto de las áreas del MINTUR, los mismos suelen ser puntuales para la resolución de situaciones concretas e intercambio de información. Se realizan en un ambiente informal, lo que genera sinergias para el intercambio entre áreas que favorezcan la mejora de los servicios brindados. De todas formas, se señala una coordinación interna parcial entre la oficina de Turismo Social y la División de Investigación y Estadísticas, el Registro de Operadores Turísticos y los recientemente creados Referentes Regionales de Turismo.

Con relación a los mecanismos de coordinación externa, ya sea con actores públicos o privados del SNTS, han funcionado conforme a los requerimientos para una adecuada operativa de procesos y servicios. No obstante,

se señala un intercambio y circulación parcial de información, reportes y cifras entre la oficina de Turismo Social de MINTUR y los restantes actores públicos y los operadores turísticos privados. Los actores del SNTS por fuera de MINTUR muestran, en su mayoría, una lógica de “proveedores periféricos”.

En cuarto lugar, con respecto a los procesos de producción de servicios, el proceso general de la intervención se encuentra adecuadamente estructurado. La secuencia lógica de las nueve fases del ciclo general de producción de los viajes de Turismo Social (véase detalle antes en 1.4. Estrategia general y servicios de la intervención) es consistente con la estrategia operativa de la intervención y responde a los requerimientos para abordar la problemática a resolver.

De todos modos, la definición de los subprocesos presenta una descripción amplia de roles y responsabilidades. Esta ausencia de una mayor especificación puede ocasionar que algunos subprocesos no logren un desempeño óptimo.

A nivel de su implementación, los procesos y secuencia de actividades efectivamente llevados a cabo son adecuados.

El análisis específico de la implementación de los procesos de turismo para Quinceañeras, Estudiantil y Joven muestra un proceso y programación más estructurados en los casos de los viajes de quinceañeras y estudiantil, siendo los viajes de jóvenes un proceso menos estructurado.

En el proceso general de producción de los servicios se visualizan las siguientes limitaciones en cuanto a su ejecución: i) la heterogeneidad de proactividad comercial y servicios de las agencias de viaje y de la realidad departamental dificulta el subproceso de difusión y comercialización, lo que genera resultados dispares en el territorio respecto a cantidad de beneficiarios y cobertura de poblaciones objetivo; ii) la escasez de personal de la oficina de Turismo Social de MINTUR y la complejidad de ciertos programas favorecen el cumplimiento de algunos programas más que otros (Quinceañeras y Adultos mayores en detrimento de Joven y Trabajadores), repercutiendo específicamente en la implementación de los subprocesos “preparación operativa del viaje” y “realización y acompañamiento del viaje”; iii) el subproceso de evaluación y tareas posteriores puede mejorarse con una práctica de evaluación y mejora continua de los procesos y resultados que se incorpore en mayor medida a la toma de decisiones a nivel del SNTS.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención al logro de los objetivos y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando la intervención. Y en tercer lugar, se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referidos a la eficiencia de la intervención evaluada.

2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y productos

En primer lugar, se presentan los principales hallazgos con relación a los resultados de mediano y largo plazo.

Con relación al resultado de mediano y largo plazo “mayor número de personas alcanzan ejercicio pleno del turismo, disfrute del tiempo libre y ocio con fines recreativos, formativos y de integración, con accesibilidad, seguridad, economía y comodidad”, se considera que la intervención evaluada contribuye a su logro.

Las cifras de evolución anual de beneficiarios y de cobertura de la intervención muestran niveles satisfactorios en el período de análisis de la evaluación. Se registra una tendencia de aumento en la cifra de beneficiarios y en los niveles de cobertura (beneficiarios/población objetivo) de cada programa. La cantidad de beneficiarios aumenta de 2964 en 2016 a 4217 en 2017, mientras que entre 2016 y 2017 la cobertura aumenta en los tres programas del segmento joven: en Quinceañeras de 80,8% a 90,8%, en Estudiantil de 65,3% a 78,6%, y en Joven de 46,7% a 117,1%.

La intervención orienta sus objetivos y servicios hacia la universalización en el acceso al turismo, goce del ocio y recreación de personas que presentan restricciones para viajar y ejercer habitualmente del derecho al turismo. Para cuantificar el logro de este resultado también pueden señalarse los datos del indicador que mide la diversificación de localidades de origen de los pasajeros que viajan por Turismo Social. En el período 2013–2017, la cobertura por departamentos fue del 100%, con representación de los 19 departamentos de origen de los pasajeros que viajaron cada año.

El cuadro 4 a continuación detalla la distribución del origen de los pasajeros de Turismo Social para el año 2017 y su comparativo con la distribución del origen de las personas que realizaron viajes de turismo interno general para el año 2016.

Cuadro 4. Origen de las personas que realizaron viajes de Turismo Social (en %), año 2017. Origen de las personas que realizaron viajes de turismo interno general (en %), año 2016.

Departamento	Turismo Social	Turismo Interno
Artigas	3,1	1,5
Canelones	13,5	19,1
Cerro Largo	4,3	1,3
Colonia	2,2	2,9
Durazno	2,6	1,9
Flores	0,2	1,3
Florida	6,9	2,4
Lavalleja	0,9	2,0
Maldonado	1,4	5,2
Montevideo	28,5	42,4
Paysandú	4,2	3,1
Río Negro	5,1	1,4
Rivera	2,7	1,8
Rocha	1,2	2,3
Salto	6,8	2,3
San José	1,0	3,1
Soriano	5,6	2,7
Tacuarembó	8,8	2,6
Treinta y Tres	1,0	0,8
Total País	100,0	100,1

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la intervención SNTS y a cifras del Ministerio de Turismo a partir de datos del Módulo de Turismo Interno de la Encuesta Continua de Hogares – Instituto Nacional de Estadística.

El cuadro muestra que los viajes de Turismo Social tienen una mayor representación de pasajeros de los departamentos del interior del país en detrimento de una menor representación de pasajeros del área metropolitana (Montevideo, Canelones y Maldonado). Mientras que en Turismo Social los pasajeros de Montevideo (28,5%), Canelones (13,5%) y Maldonado (1,4%) concentran el 43,4% del origen de pasajeros en el total de viajes, en turismo interno general los pasajeros de estos tres departamentos constituyen el 66,7% del origen de pasajeros en el total de viajes.

En particular, cabe destacar los departamentos de Tacuarembó, Salto, Florida, Río Negro, Soriano y Cerro Largo, que tienen una representación mayor de pasajeros

en el total de viajes de Turismo Social en comparación a los pasajeros procedentes de estos departamentos en el total de viajes de turismo interno general.

Estos datos permiten concluir que la intervención evaluada contribuye a universalizar el acceso al turismo en clave de descentralización, diversificando las localidades de origen de quienes viajan por Turismo Social. La intervención está incluyendo en sus viajes a personas más distantes en el territorio y factiblemente con mayores restricciones geográficas, socioculturales y económicas para ejercer del derecho al turismo.

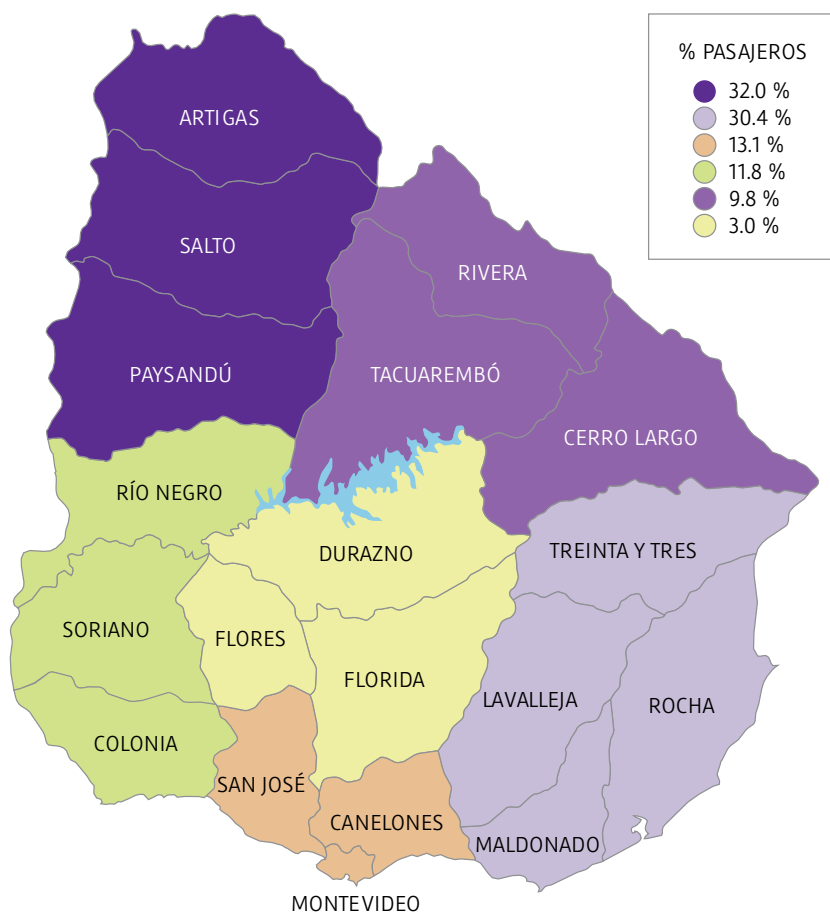
Con respecto al resultado de mediano y largo plazo “desarrollo de destinos y productos turísticos, dinamizando la cadena turística”, la intervención contribuye a dinamizar la cadena turística nacional mediante el desarrollo de destinos y productos turísticos. Esto se observa en

la diversificación de destinos de los viajes de Turismo Social y la contribución a desestacionalizar la temporada turística interna.

Con respecto al indicador que mide la diversificación de la oferta turística local expresada en variación anual de cantidad de destinos turísticos, si bien no se pudo obtener una cifra precisa de este indicador, como aproximación se constató que en el período analizado la cobertura promedio fue de 14 departamentos receptores.

Las figuras 1 y 2 a continuación representan mediante mapas la distribución de las principales zonas de destino de los pasajeros de viajes de Turismo Social para el año 2017 y su comparativo con la distribución de principales zonas de destino de turismo interno general para el año 2016.

Figura 1. Principales zonas de destino de los visitantes en viajes de Turismo Social. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo.

La figura 1 muestra la distribución de las principales zonas de destino de los visitantes que realizaron Turismo Social en el año 2017. A nivel territorial se clasifican seis zonas principales de destino: i) Zona Sur (13,1%): Montevideo, Canelones y San José; ii) Zona Este (30,4%): Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres; iii) Zona Centro (3,0%): Florida, Flores y Durazno; iv) Zona Litoral Sur (11,8%): Colonia, Soriano y Río Negro; v) Zona Noreste (9,8%): Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera; vi) Zona Litoral Norte (32,0%): Artigas, Salto y Paysandú.

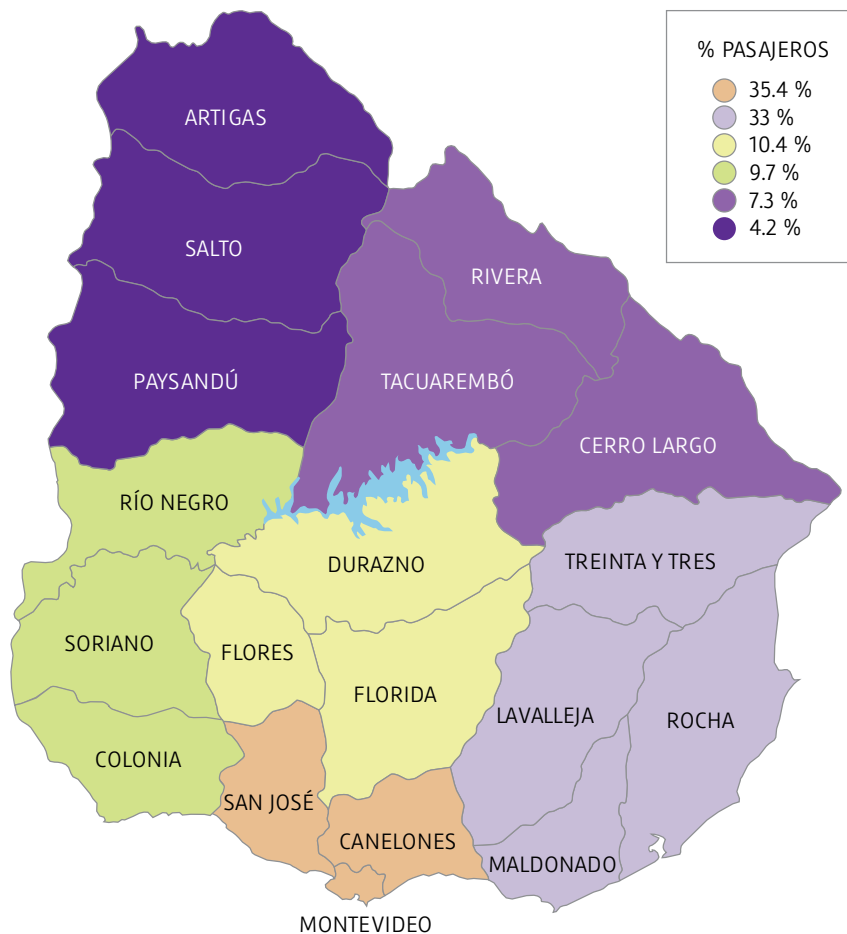
La figura 2 muestra la distribución de las principales zonas de destino de turismo interno general en el año 2016: i) Zona Sur (35,4%): Montevideo, Canelones y San José; ii) Zona Este (33,0%): Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres; iii) Zona Centro (10,4%): Florida, Flores

y Durazno; iv) Zona Litoral Sur (9,7%): Colonia, Soriano y Río Negro; v) Zona Noreste (7,3%): Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera; vi) Zona Litoral Norte (4,2%): Artigas, Salto y Paysandú.

Mientras que en Turismo Social las zonas sur (13,1%) y este (30,4%) del país concentran el 43,5% del total de visitantes, en turismo interno general los destinos de ambas zonas nucleaban al 68,4% del total de visitantes. En particular, es la zona sur la que muestra una marcada menor representación como zona de destino de viajes de Turismo Social en comparación al turismo interno general.

Por otra parte, mientras que en Turismo Social los destinos de la zona litoral norte representan el 32,0% del

Figura 2. Principales zonas de destino de los visitantes en viajes de turismo interno general. Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo.

total de visitantes, en turismo interno general los destinos de esta zona representan solamente el 4,2% del total de visitantes.

Estos datos permiten concluir que la intervención contribuye a diversificar la oferta turística local, ampliando las zonas de destino de quienes viajan por Turismo Social, combinando destinos tradicionales y destinos emergentes que localmente tienen potencial turístico y se buscan promover.

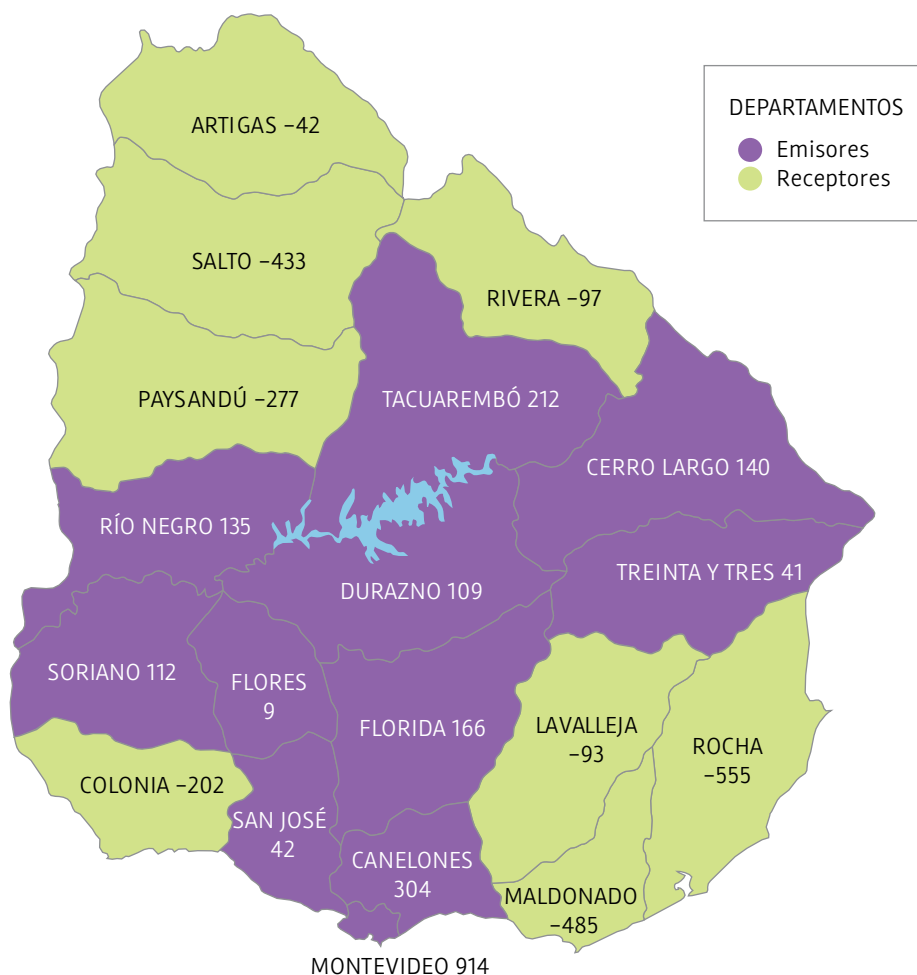
Un indicador complementario a la diversificación de localidades de origen y de destino de los pasajeros que viajan por Turismo Social es el que mide el “saldo entre departamentos emisores y receptores de pasajeros de los viajes realizados en programas de la intervención”.

Este indicador es útil para visualizar el perfil de Turismo Social a nivel del territorio, a efectos de identificar departamentos típicamente emisores y departamentos típicamente receptores.

La figura 3 muestra la distribución de saldos entre la cantidad de pasajeros que viajaron desde los departamentos de origen y la cantidad de pasajeros que viajaron hacia los departamentos de destino para el año 2017.

Los departamentos marcados en violeta son departamentos emisores (departamentos que emitieron más pasajeros que los que recibieron) e incluyen a Montevideo, Canelones, San José, Florida, Flores, Durazno, Soriano, Río Negro, Treinta y Tres, Cerro Largo y Tacuarembó. Los departamentos marcados en verde son departa-

Figura 3. Saldo entre departamentos de origen (emisores) y departamentos de destino (receptores) en total de pasajeros de los viajes realizados en los programas del SNTS. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo.

mentos receptores (departamentos que recibieron más pasajeros que los que emitieron) e incluyen a Colonia, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Paysandú, Salto, Rivera y Artigas.

Con relación a la contribución de la intervención al objetivo de desestacionalizar la actividad turística, el indicador “variación de temporada turística de los viajes del SNTS” resulta apropiado. A partir de los documentos recabados para la evaluación DID se pudo constatar que en 2017 para los programas Quinceañeras y Estudiantil se realizaron viajes en seis meses del año 2017 (junio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre).

Este resultado (seis meses de viajes de Turismo Social) es satisfactorio. Los informantes entrevistados en la evaluación coincidieron en señalar que se valora positivamente el rol que tiene la intervención en cuanto a su contribución a desestacionalizar la actividad turística.

No obstante, el resultado alcanzado refleja como oportunidad de mejora ampliar la cantidad de meses en que se realizan los viajes de Turismo Social con el objetivo de dinamizar la cadena turística durante la temporada baja y media y contribuir a extender la actividad turística interna todo el año.

Con relación al indicador “variación de tiempos de estadía de los viajes del SNTS”, casi la totalidad de los viajes de Turismo Social manejan 3 días de estadía (2 noches), a excepción de Turismo para Adultos Mayores, que a partir de este año ha iniciado viajes piloto de 5 días (4 noches).

En segundo lugar se presentan los principales hallazgos con relación a resultados de corto plazo.

Respecto al resultado de corto plazo “beneficiarios de los programas del SNTS satisfechos con las experiencias de los viajes realizados” el indicador referido a “satisfacción de los beneficiarios de los programas del SNTS con los viajes realizados” muestra altos niveles de satisfacción en todos los programas y viajes de Turismo Social, con una puntuación del orden de 4,5 sobre 5 en todos los aspectos y servicios ofrecidos durante el viaje. Estas cifras demuestran un muy buen desempeño de la intervención para proveer un producto de calidad y adecuado a las expectativas de sus beneficiarios.

En relación a la calidad del servicio de los viajes de Turismo Social, otro indicador mide el “costo medio de

los paquetes turísticos comercializados en el marco del SNTS por tipo de programa con relación a costo medio de iguales paquetes turísticos a precio de mercado”. Si bien en la evaluación no se pudo precisar este dato, a partir de las entrevistas realizadas a distintos informantes se corroboró los precios preferenciales que los operadores ofrecen para los programas de Turismo Social, así como la ausencia de oferta privada similar, debido a la falta de rentabilidad si se ofrecen paquetes con precios equivalentes a los de Turismo Social. En este sentido, la intervención parece haber alcanzado su objetivo de brindar un producto de calidad a un precio preferencial para las poblaciones a las cuales dirige sus iniciativas.

Con relación al resultado de corto plazo “localidades impactadas en su desarrollo socioeconómico a partir de actividad turística sostenible, diversificada y competitiva impulsada desde el SNTS”, la evaluación DID presenta datos del año 2016 y 2017, que corresponden a la suma de los montos volcados al mercado por todos los programas de la intervención. El indicador muestra un comportamiento creciente entre ambos años: de un monto volcado al mercado de \$4.270.774 en 2016 a \$7.483.402 en 2017.

En tercer lugar se presentan los principales hallazgos con relación a resultados de productos.

Los resultados del indicador de cobertura (beneficiarios/población objetivo) se analizan en el apartado 2.3.2.

En cuanto al análisis del indicador que mide el “porcentaje de cumplimiento de viajes realizados anualmente con relación a los viajes programados anualmente”, las cifras para 2016 pueden ser consideradas globalmente positivas, fundamentalmente para los programas de Quinceañeras (100,0%), Estudiantil (70,0%) y Joven (66,7%).

En referencia a los programas Estudiantil y Joven, el hecho que no se llegue al 100% de cumplimiento de los viajes puede atribuirse a que en ciertas ocasiones los grupos cancelan el viaje al no lograr reunir el dinero para financiarlo.

2.3.2 Cobertura

Respecto al indicador de cobertura (beneficiarios/población objetivo) se observan resultados heterogéneos según los programas del segmento joven (cuadro 5).

Se destaca el caso de Turismo para Quinceañeras con un nivel de desempeño ampliamente satisfactorio en

este indicador. En el período 2013–2017, este programa alcanza en promedio el 90% de cobertura, a excepción del año 2016 (81%). Este muy buen desempeño se puede explicar por el hecho de ser el programa probablemente más maduro en su funcionamiento y el que logró una mayor coordinación interinstitucional entre los actores que participan del mismo (MINTUR, BPS, MEC, intendencias y municipios, operadores turísticos privados), elaborando una verdadera estrategia de comunicación y logrando así una muy buena convocatoria. Cada año este programa recibe más postulaciones que los 500 cupos disponibles y se realiza una selección en función de la escolaridad de cada quinceañera. El hecho de no alcanzar el 100% de cobertura de la población objetivo se puede explicar por las cancelaciones de último momento de las quinceañeras antes del viaje.

En cuanto al programa Estudiantil, se observa una mejora de sus resultados cada año, desde el 40,5% en 2013 al 78,6% en 2017. Estos resultados se pueden explicar por el hecho de que en cada edición el programa se va conociendo entre la población estudiantil y en los diferentes liceos y UTU del país, y también por la experiencia y madurez que va adquiriendo el programa mediante una mejor articulación interinstitucional entre la oficina de Turismo Social de MINTUR y el CES.

El programa Joven presenta una situación particular y diferente a los demás programas. Durante los años 2013 y 2014 se observa incluso una superación de los objetivos establecidos: viajaron más grupos de jóvenes de lo que se había planteado como objetivo. En 2015 y 2016

hubo un significativo descenso en la cobertura. En 2017, su nivel de cobertura vuelve a mostrar niveles similares a los de 2013 y 2014.

2.3.3 Desempeño financiero

El desempeño financiero de la intervención evaluada de acuerdo con el presupuesto asignado y ejecutado se muestra como razonable en términos de cobertura de viajes realizados por tipo de programa en el segmento joven, cantidad de beneficiarios efectivos que viajan anualmente por turismo social y el costo medio por producto y por beneficiario.

El presupuesto de la intervención tiene un peso relativo del entorno del 0,15% del total de los programas presupuestales en que se enmarca la intervención. Su participación en el presupuesto anual de la UE003 Dirección Nacional de Turismo representa el 3,7%.

Resultan moderados los porcentajes de ejecución presupuestal reportados para el período 2013–2016. Los mismos oscilan entre el 55,9% para el año 2013 y el 36,2% para el año 2016.

La estructura del gasto de la intervención muestra principalmente gastos de tipo operativo asociados a la ejecución de los productos. El gasto administrativo es marginal y representa el 2,5% del total del presupuesto anual de la intervención en 2016.

Cuadro 5. Evolución anual de cobertura (beneficiarios/población objetivo) por tipo de programa.

Programa	2013	2014	2015	2016	2017
Quinceañeras	93,2	90,8	93,6	80,8	90,8
Estudiantil	40,5	54,3	59,8	65,3	78,6
Joven	118,3	182,9	29,2	46,7	117,1
Trabajadores	62,7	69,7	51,5	40,9	52,0
Adultos Mayores	27,5	45,8	65,9	50,2	55,8
Paseos por el Día	n/a	n/a	n/a	n/a	89,3

Fuente: Informe de Evaluación DID de SNTS.

Nota: Las cifras de cobertura surgen de calcular el ratio entre beneficiarios por programa en cada año y las poblaciones objetivo establecidas en las metas de referencia del año 2017.

Finalmente, con relación al análisis de gasto unitario por producto (viaje) y por beneficiario (pasajero), las cifras estimadas reportan en 2016 un gasto medio por viaje de \$133.390 y un gasto medio por pasajero de \$3.465.

Turismo para Quinceañeras es la modalidad de Turismo Social más costosa en términos de costo unitario. El gasto medio de cada viaje en 2016 fue de \$376.000 y el gasto medio por quinceañera beneficiaria de \$5.584. Estas cifras se muestran consistentes con el hecho de ser una modalidad de viajes que incluye más actividades y eventos y en los que el MINTUR ha puesto mayor énfasis desde el punto de vista del marketing, promoción y acciones comerciales.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: i) aspectos de Diseño; ii) aspectos de Implementación; iii) aspectos de Desempeño.

3.1 Diseño

Los objetivos a los que la intervención SNTS se propone contribuir son consistentes con la política global en que se inserta. En particular, existe consistencia con i) misión, visión y cometidos institucionales del MINTUR, ii) lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 y iii) principales aspectos normativos de la Ley de Actividad Turística N°19253. No obstante, se constatan aspectos de reglamentación de la ley en lo referente a turismo social que tienen ciertas generalidades, entendibles para el momento de formulación de la ley. La intervención SNTS se encuentra en proceso de institucionalización. Se recomienda trabajar en conjunto entre el MINTUR 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 19253.

La intervención identifica de forma precisa y adecuada el problema a resolver, explicita adecuadamente su teoría del cambio, propone una estrategia pertinente e innovadora de abordaje del problema diagnosticado, y

delimita y cuantifica de forma precisa sus poblaciones potencial y objetivo por programa. Sin embargo, el análisis de causas y consecuencias del problema es parcial en cuanto a la profundidad del análisis y la formalización documental. A su vez, la caracterización de perfiles de los potenciales beneficiarios de los programas del segmento joven requiere una mayor profundización. Se recomienda: i) una caracterización más precisa del problema y análisis de causas y consecuencias, explicitando el tipo de restricciones que motivan a los postulantes del segmento joven a acercarse a las iniciativas de Turismo Social y ii) una caracterización del perfil de los potenciales beneficiarios de los programas Quinceañeras, Estudiantil y Joven. Por ejemplo, mediante un mayor uso de cifras del anuario estadístico que produce Investigación y Estadísticas del MINTUR y la inclusión de una ficha de inscripción de beneficiarios con preguntas de caracterización de perfil de quienes se postulan a viajes de Turismo Social. Por su parte, y con relación a una mayor precisión de poblaciones objetivo, se recomienda definir segmentos prioritarios dentro de cada programa del segmento joven.

Respecto al sistema de monitoreo y evaluación de la intervención, sus actividades se encuentran en proceso de incorporación y consolidación en las prácticas habituales de la intervención. Existen registros administrativos y acciones de monitoreo de la ejecución de los viajes y evaluación de servicios mediante encuestas de satisfacción de beneficiarios. Estas acciones son adecuadas, pudiendo ser parte de un sistema de monitoreo y evaluación que integre adecuadamente distintos instrumentos de recolección de datos para cuantificar progresos en el cumplimiento de objetivos a través del seguimiento de indicadores y metas. En ese sentido, se recomienda elaborar un plan de monitoreo y evaluación de la intervención y fortalecer el sistema de información que de soporte al mismo.

3.2 Implementación

La estructura organizacional de la unidad responsable de Turismo Social, así como de la UE Dirección Nacional de Turismo, responde a los objetivos y razón de ser de la intervención.

Las funciones principales relacionadas a la intervención responden a una lógica operativa de llevar adelante la ejecución de los seis programas propuestos. De las entrevistas realizadas en la evaluación DID se desprende que la función de diseño y planificación estratégica se

ve, en cierto modo, relegada por las urgencias operativas cotidianas de cada programa. Se recomienda incorporar en mayor medida a la estructura organizativa de Turismo Social y a las funciones del equipo técnico una función de planificación estratégica que complemente a la programación operativa. Se sugiere que las instancias de planificación estratégica al interior de MINTUR puedan darse a nivel de autoridades del Inciso, responsables de UE Dirección Nacional de Turismo y del propio equipo técnico de la oficina de Turismo Social.

Respecto a la dotación y perfil del personal de la intervención se observan las siguientes características: i) componente vocacional y convicción con la causa de Turismo Social en los miembros de la oficina de Turismo Social de MINTUR, ii) alto grado de motivación y muy buen clima laboral, iii) equipo técnico con perfil operativo pero con menor perfil estratégico, iv) relación inadecuada entre funciones y tareas asignadas y cantidad de personal destinado a la oficina de Turismo Social. Se recomienda analizar la estructura y la dotación adecuada de la oficina de Turismo Social, promoviendo una ma-

yor estabilidad en los vínculos laborales, así como clarificar roles y responsabilidades de los diferentes cargos y capacitar al equipo en competencias gerenciales y de gestión, tales como herramientas de planificación estratégica y gestión de proyectos.

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 coordinaciones internas con la División de Investigación y Estadísticas, con el Registro de Operadores Turísticos y con los recientemente creados Referentes Regionales de Turismo.

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. Reconociéndose a la oficina de Turismo Social dentro de MINTUR como el agente articulador dentro del SNTS, se recomienda: i) fortalecer los mecanismos de coordinación, con actores tanto internos



como externos, a nivel de los procesos y subprocesos para cada programa (por ejemplo, las instancias bimensuales de coordinación con los organismos públicos socios estratégicos del SNTS), ii) trabajar en la definición de un protocolo de comunicación que contribuya a reforzar la identidad del SNTS como marca y responsable del Turismo Social en el territorio nacional, iii) implementar una encuesta dirigida a los organismos públicos socios estratégicos del SNTS y una encuesta a nivel de operadores turísticos privados adheridos al SNTS.

El proceso general de producción de servicios de la intervención se encuentra adecuadamente estructurado. Se visualiza un proceso y programación más estructurados en los viajes de Quinceañeras y Estudiantil, siendo un proceso menos estructurado el de los viajes de Jóvenes. La secuencia lógica de las nueve fases del ciclo general de producción de los viajes de Turismo Social aplicadas para todos los programas es consistente con la estrategia operativa de la intervención y responde a los objetivos trazados para el abordaje de la problemática a resolver. No obstante, se observan oportunidades de mejora en la implementación de los subprocesos de difusión y ventas, preparación operativa de los viajes, y realización y guía de los mismos. Se recomienda estandarizar al máximo el subproceso asociado a la comunicación, difusión/promoción y comercialización de los programas, lo que implica definir claramente las tareas y responsabilidades de los actores del SNTS en estas etapas del proceso.

3.3 Desempeño

El desempeño de la intervención en resultados y productos es satisfactorio en términos de niveles de producción, cobertura y calidad de los servicios. No obstante, se observa cierta heterogeneidad en logros de cobertura y otras medidas entre programas dentro del segmento joven.

También se identifican resultados satisfactorios tanto en la diversificación de localidades de origen de quienes viajan por Turismo Social como en la diversificación de zonas de destino incluidas en los viajes realizados.

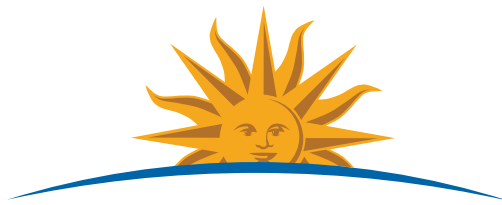
El análisis de cuadros y mapas comparando el perfil de viajes de Turismo Social con el perfil de viajes de turismo interno general muestra que la intervención está contribuyendo a captar como beneficiarios a personas de localidades más distantes en el territorio, así como a incluir una oferta más amplia de destinos en clave de

descentralización, combinando destinos tradicionales y emergentes, y aportando a dinamizar la cadena turística a nivel local.

La información disponible permite reportar estos datos sobre el desempeño de la intervención, pero aún hay limitaciones del sistema de información para contar con datos más precisos de monitoreo y evaluación de resultados. Se recomienda: i) elaborar un plan de monitoreo y evaluación de la intervención y fortalecer el sistema de información que de soporte al mismo, ii) profundizar la coordinación con la División de Investigación y Estadísticas de MINTUR para hacer mayor uso de cifras de turismo interno, y iii) fortalecer el intercambio de información con los restantes organismos públicos y operadores turísticos privados que integran el SNTS para una mejor trazabilidad de procesos y mejora continua de la intervención.

El desempeño de la intervención en términos de cobertura de viajes realizados por tipo de programa en el segmento joven, en cantidad de beneficiarios efectivos que viajan anualmente por Turismo Social, y en el costo medio por producto y por beneficiario, se muestra razonable de acuerdo con el presupuesto asignado y ejecutado. De todas formas, se señalan limitaciones en la información financiera de la intervención. El desglose del presupuesto reportado para la evaluación DID por rubro de remuneraciones, funcionamiento e inversiones no contempla la totalidad del gasto de la intervención.

Esto dificulta cuantificar con mayor precisión indicadores de eficiencia referidos a costos unitarios por viaje y por pasajero. Se recomienda i) que el área financiera de MINTUR en conjunto con la oficina de Turismo Social trabajen en identificar y cuantificar todos los gastos asociados a los programas del SNTS, ii) elaborar un presupuesto anual de la intervención que incluya costos centrales y costos específicos por cada programa, incluyendo todas las partidas de diferentes orígenes, así como los gastos de remuneración y viáticos del personal de la oficina de Turismo Social, y iii) presentar a la dirección de la UE Dirección Nacional de Turismo un informe de resultados y presupuesto anual de la intervención.



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO



Dirección de Gestión y Evaluación
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – Piso 5
Montevideo – Uruguay
Tel.(+598-2)150 – int. 8001 – contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy

Mayo 2018