



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
ESCUELA GESTIÓN EN TURISMO Y CULTURA

TÍTULO DEL PROYECTO:

“CONTROL DE GESTIÓN DE PLAN DE DESARROLLO COMUNAL EN LÍNEAS
ESTRATÉGICAS RELACIONADAS CON EL TURISMO Y LA CULTURA, CASO
QUILLOTA”

ALUMNO

GIANINNA BINIMELIS CÁRDENAS

PROFESOR GUÍA

RAÚL DUVAUCHELLE ZAMORA

PROYECTO DE TÍTULO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
TURISMO Y CULTURA Y AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR TURÍSTICO
CULTURAL.

VALPARAÍSO, 2016

Quien busque infinito, que cierre los ojos.
Milan Kundera

Agradecimientos

A mis padres y hermanos, que son el impulso a seguir siempre avanzado, son mi inspiración y mi motivación para todo. Jamás me cansare de agradecer este infinito amor que recibo de su parte, espero algún día poder recompensarlos.

A los buenos amigos que el destino me regala día a día, que iluminan todos mis procesos y que hacen de cada avance, el mejor de todos.

A Raúl Duvachelle, mi profesor guía, por su gran calidad humana, por que estando en su rol de profesor, sin querer me regalo las palabras precisas en momentos de necesidad. Mi eterno agradecimiento

A todos con los que tuve la fortuna de compartir el camino, aunque fuese por un breve momento.

Gracias a todos por llenar de felicidad mi camino.

.

Índice

Agradecimientos	3
Abstract	7
Introducción	8
CAPÍTULO I: ORIGEN DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.1 Planteamiento y Justificación	11
1.2 Problema Particular	13
1.3 Propuesta de Investigación	14
1.4 Objetivo General	14
1.5 Objetivos Específicos	14
1.6 Situación Esperada	15
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	16
2.1 Turismo y Cultura y su importancia en el desarrollo.	17
2.1.1 Turismo	17
2.1.2 Cultura	18
2.1.3 Desarrollo Sustentable	19
2.2 Relevancia políticas públicas	22
2.2.1 Instrumentos públicos	23
2.2.2 Planificación territorial	26
2.2.3 Plan de Desarrollo Comunal	30
2.2.4 Medición de Impacto	32
2.3 Control de Gestión	37
2.3.1 Control de gestión Pública	37
2.3.3 Control de gestión Privada	38
2.4 Plan de Desarrollo Comunal según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	44
2.4.1 Evaluación de los Planes de Desarrollo Comunal	46
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	48
2.1 Diseño de la Investigación	49
2.1.1 Tipo de Investigación	49
2.3 Definir la Muestra y Diseño de Instrumento	51
2.4 Recolección de Datos	58
2.4.1 Encuestas	58
2.4.2 Entrevistas	69
4.1 Región de Valparaíso	75
4.2 Provincia de Quillota	77
4.3 Quillota	78
4.3.1 Historia	78
4.3.2 Ubicación	79
4.3.3 Antecedentes sociodemográficos	81
4.3.4 Organizaciones Sociales	91

4.3.5 Antecedentes institucionales	92
4.4 Plan de Desarrollo Comunal de Quillota	99
CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	101
5.1 Análisis: Encuestas y Entrevistas	102
5.2 Conclusiones	105
5.3 Propuestas de Investigación	110
INDICE DE TABLAS	113
INDICE DE GRÁFICOS	114
ÍNDICE DE FIGURAS	115
BIBLIOGRAFÍA	116
ANEXOS	118

Resumen

La comuna de Quillota concentra zonas rurales y urbanas, de las que el turismo puede sacar ventaja. El turismo y la cultura son áreas que favorecen al desarrollo de las sociedades desde diversas aristas, y que son interdependientes entre sí, concebir el turismo sin cultura es imposible, ya que en toda clase de turismo existe una interacción con la cultura receptora.

La importancia de estas áreas en el desarrollo de una sociedad es evidente, y estas se ven involucradas en las políticas públicas, cada vez que se interfiere un territorio, o se organiza una actividad, estas áreas se ven afectadas.

El Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento de planificación que desarrolla los objetivos de la administración de una comuna, los que buscan resolver las necesidades de la comunidad. En el caso de la comuna de Quillota esta posee una realidad particular, su alcalde postula a su quinta reelección en el año 2016, este documento posee una visión transversal a cada área que lo compone, que es reflejo del trabajo de Luis Mella y su equipo durante los catorce años de su administración, pero este en la actualidad no ha sido sometido a ninguna evaluación.

La importancia de una buena evaluación y medición de impacto en un documento de políticas públicas es vital para no estancar los procesos y saber cuáles son las áreas que necesitan más atención.

Al investigar las líneas estratégicas relacionadas con el turismo y la cultura del PLADECO 2010-2015 de Quillota, se identifica que la identidad, es el punto donde fluctúan todas las tareas pendientes del municipio en estas áreas, pero no porque no se esté trabajando, se identifica un problema más global. Las conclusiones de esta investigación son una sorpresa para la investigadora.

“La identidad de una nación se refleja menos en su política que en las historias que cuenta.”

Alberto Mangel

Palabras Clave: Cultura – Turismo - Políticas públicas - Medición de Impacto - Identidad.

Abstract

The municipality of Quillota contains rural and urban zones where tourism can thrive. Tourism and culture are areas that facilitate development of societies from all corners of the community. Tourism and culture are interdependent because all types of tourism interact with the host culture.

The importance of these areas in the development of a society is evident. Tourism and culture are involved in public policy, and these areas are affected any time a territory is interfered with or an activity is organized.

PLADECO is an instrument for planning the development of the objectives of the administration of a municipality, for those who seek to attain the needs of the municipality. The municipality of Quillota has a different reality, since its mayor campaigned for his fifth reelection in the year 2016. This document has a cross-sectional vision of every issue that it describes. It outlines the work of Luis Mella and his team during the fourteen years of his administration, but it has not been subject to any evaluation

The importance of a good evaluation and impact assessment in this public policy document is vital so that these processes do not slow down and we can know what areas need more attention.

While researching the strategies related to tourism and culture of PLADECO 2010-2015 in Quillota, the investigator found that the largest problem facing the municipality was lack of cultural identity. This is not because the municipality is unaware of this issue, but rather it indicates a global problem. The findings of this research were surprising for the investigator.

*“The Identity of a nation is reflected in its policy on less than counting stories”
Alberto Mangel*

Key Words: Culture – Tourism – Public policy – Impact measurement - Identity.

Introducción

El turismo es un sector que merece un análisis cuidadoso, ya que es una actividad que ayuda a la economía local, favoreciendo a empresarios y ciudadanos, fortaleciendo así el desarrollo de una localidad. Así como el turismo mejora la calidad de vida de los habitantes, la cultura es el contexto general en que se desarrolla la actividad turística, en cualquier clase de turismo que se realiza siempre hay un tipo de contacto con la cultura receptora, contacto que se incrementa a medida que el patrimonio, las costumbres y las actividades de las comunidades rurales y urbanas se asumen como recurso para el despliegue de actividades turísticas, es un recurso catalizador de los procesos de desarrollo.

Pero el alcance de estos ámbitos de nuestra sociedad depende de las políticas públicas, estas juegan un papel crucial como elementos reguladores frente a la organización de un lugar y sus prioridades. Turismo y cultura son interdependientes, lo cual reclama una ubicación equilibrada en la cual el turismo no sea percibido como amenaza destructora que pone en peligro el patrimonio y la identidad de los pueblos, este debe potenciar y poner en valor la cultura.

En una ciudad el instrumento regulador es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), es un documento que cada municipio debe tener según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que debe orientar al desarrollo de la comuna. En este se establecen las líneas estratégicas a seguir por el municipio para impulsar el progreso económico, social y cultural de la comuna, a su vez sus prioridades y objetivos. De este documento se extraen una serie de proyectos y programas con una fecha estimada de realización, los cuales aunque existen métodos de control, que se establecen en el mismo documento, no siempre resultan como lo planificado. Muchas variables se interponen en la realización adecuada de un PLADECO, siendo una de las más importantes la política, ya que es un documento dependiente del municipio.

Quillota es la quinta comuna más grande de la región de Valparaíso, es una ciudad en crecimiento, que destaca no sólo por sus excelentes suelos que benefician las actividades agrícolas, sino por una grata calidad humana que sobresale. En lo político posee una situación que no se presenta normalmente, su actual alcalde Luis Mella al año 2016 se postula a su quinta reelección, el mismo que en todos sus años de mandato cuenta con aprobación de más del 50% de la población. “Posicionar a Quillota como destino especial, al interior de la Quinta Región; que se caracteriza por su potencial escénico, ambiental y turístico, así como por sus actividades artísticas y culturales y su característica rural y campesina, además de los atributos históricos y arqueológicos vinculados al desarrollo de la cuenca del Aconcagua.” (PLADECO 2010-2015).

La línea a la que apunta este documento es un reflejo de la gestión de Luis Mella y su equipo en todos estos años, pero ya ha pasado un año del fin de este y nace una pregunta ¿Se cumplieron los objetivos planteados?, existe la necesidad de saber si los proyectos y programas contenidos en el PLADECO se concretaron, si cumplieron el alcance esperado, y más importante aún, cómo miden el éxito de todos ellos.

Existen diversas maneras de realizar un PLADECO, pero generalmente se siguen los protocolos que brindan el Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), donde además de sugerir una estructura, se plantean fórmulas para la evaluación del éxito del documento.

En Quillota el PLADECO es diferente, no se apega en su totalidad a los protocolos, sigue sus propias reglas pero ¿Es esto un beneficio o jugó en contra de la finalidad de su realización?

Conociendo la relevancia del turismo y la cultura en el desarrollo local y con estos antecedentes nace la necesidad de medir la gestión del documento PLADECO en el caso Quillota, a su vez generar propuestas y contribuir al crecimiento de esta bella ciudad

CAPÍTULO I: ORIGEN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento y Justificación

El turismo es un sector que merece un análisis cuidadoso, ya que es una actividad que ayuda a la economía local, favoreciendo a empresarios y ciudadanos, fortaleciendo así el desarrollo de una localidad. Cuando el turismo de una localidad crece los beneficiarios son muchos, desde las empresas de alojamiento hasta el transporte público, es decir todo lugar donde el turista gastará dinero se beneficia económicamente, así como también quienes trabajan en ellos, pero eso no es todo, también fomenta el interés de los habitantes en su propia cultura y patrimonio, crea sentido de pertenencia con el entorno y favorece al desarrollo de la autoestima comunitaria.

La cultura es el contexto general en que se desarrolla la actividad turística, en cualquier clase de turismo que se realiza siempre hay un tipo de contacto con la cultura receptora, contacto que se incrementa a medida que el patrimonio, las costumbres y las actividades de las comunidades rurales y urbanas se asumen como recurso para el despliegue de actividades turísticas, la cultura es un recurso catalizador de los procesos de desarrollo.

Turismo y cultura son interdependientes, lo cual reclama una ubicación equilibrada en la cual el turismo no sea percibido como amenaza destructora que pone en peligro el patrimonio y la identidad de los pueblos, este debe potenciar y poner en valor la cultura. Mounir Bouchenaki, Subdirector general de Cultura de UNESCO, afirmaba en el Forum 2004 de Barcelona: " El turismo ha de desarrollar un papel con el objetivo de dar a conocer el patrimonio cultural, creando circuitos turísticos que promuevan, no los sitios más conocidos, sino los menos conocidos para evitar que caigan en el olvido".

En Chile la situación del turismo es favorable y está en constante crecimiento, con una cifra de 4.477.033 turistas en 2015, Chile cerró un año más que positivo, tanto para la industria, como para la promoción internacional. El crecimiento llegó a un 21,8%, considerando que en 2015 los turistas provenientes de América Latina se incrementaron un 27,7%, Norteamérica un 13%, los de mercados lejanos como Asia un 19,1% y Europa con un aumento del 1,5% respecto del año anterior. Las estadísticas llevaron a nuestro país a estar entre los 10 destinos turísticos del mundo que más crecieron el 2015, de acuerdo al artículo publicado por la sección Travel del periódico inglés The Telegraph.

Los beneficios del desarrollo turístico y cultural en la comunidad son evidentes, pero eso no significa que estos sean realmente considerados. El alcance de estos ámbitos de nuestra sociedad depende de las políticas públicas, estas juegan un papel crucial como elementos reguladores frente a la organización de un lugar y sus prioridades.

En una ciudad el instrumento regulador es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), es un documento que cada municipio debe tener según la Ley Orgánica Constitucional de

Municipalidades, que debe orientar al desarrollo de la comuna. En este se establecen las líneas estratégicas a seguir por el municipio para impulsar el progreso económico, social y cultural de la comuna, a su vez sus prioridades y objetivos. De este documento se extraen una serie de proyectos y programas con una fecha estimada de realización, los cuales aunque existen métodos de control, que se establecen en el mismo documento, no siempre resultan como lo planificado. Muchas variables se interponen en la realización adecuada de un PLADECO, siendo una de las más importantes la política, ya que es un documento dependiente del municipio.

1.2 Problema Particular

Quillota es la quinta comuna más grande de la región de Valparaíso, es una ciudad en crecimiento, que destaca no sólo por sus excelentes suelos que benefician las actividades agrícolas, sino por una grata calidad humana que sobresale.

Esta comuna cuenta con una potencialidad de atractivos turísticos, naturales y culturales, los que pueden constituir una interesante alternativa turística si se otorga una mayor valoración a los lugares que hoy no representan aportes a los ingresos comunales. Quillota al ser una comuna agrícola, posee sectores rurales de gran atractivo, que bajo una adecuada acción municipal y uso responsable de atractivos naturales podría dar curso a una reactivación del sector turístico comunal. El turismo de intereses especiales, orientado a la naturaleza y a recursos culturales es una oportunidad significativa de desarrollo económico para una comunidad.

En lo político posee una situación que no se presenta normalmente, su actual alcalde Luis Mella al año 2016 se postula a su quinta reelección, el mismo que en todos sus años de mandato cuenta con aprobación de más del 50% de la población. “Posicionar a Quillota como destino especial, al interior de la Quinta Región; que se caracteriza por su potencial escénico, ambiental y turístico, así como por sus actividades artísticas y culturales y su característica rural y campesina, además de los atributos históricos y arqueológicos vinculados al desarrollo de la cuenca del Aconcagua.” (PLADECO 2010-2015).

Existen diversas maneras de realizar un PLADECO, pero generalmente se siguen los protocolos que brindan la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), donde además de sugerir una estructura, se sugieren métodos para una evaluación exitosa del documento. En Quillota el PLADECO es diferente, no se apega en su totalidad a los protocolos estructurales, sigue sus propias reglas, siendo siempre la base la calidad de vida de sus habitantes y el desarrollo comunal, pero ¿Es esto un beneficio o jugó en contra de la finalidad de su realización?.

La efectividad de un PLADECO se mide evaluando su impacto, pero este quizás es el talón de Aquiles de este grande de la planificación comunal.

1.3 Propuesta de Investigación

Esta investigación busca evaluar todos los programas y proyectos que nacen del PLADECO 2010-2015 de Quillota relacionados con el turismo y la cultura con el fin de identificar si estos fueron realizados o siguen en funcionamiento, y también conocer las medidas de evaluación para estos, tanto realizadas como incompletas y así buscar propuestas de mejora de mecanismos del municipio. A su vez se busca una metodología de medición del impacto que este documento, y en específico estas líneas estratégicas, tienen en el desarrollo real de la comuna.

1.4 Objetivo General

Evaluar la metodología del Plan de Desarrollo Comunal de la ciudad de Quillota en lineamientos estratégicos relacionados al turismo y la cultura, determinar las brechas de realización, para así generar propuestas de control de gestión y contribuir al desarrollo sustentable del turismo y la revitalización de la cultura local.

1.5 Objetivos Específicos

- Definir las problemáticas primordiales en turismo y cultura de la comuna de Quillota
- Investigar los mecanismos de control de gestión vigentes para PLADECO 2010-2015 Quillota en relación al turismo y la cultura.
- Generar propuestas de evaluación para PLADECO vigente y futuros en la comuna de Quillota en cultura y desarrollo turístico.

1.6 Situación Esperada

Importancia Turismo en la actualidad

A partir de la consolidación de lo que se ha denominado la Nueva Era del Turismo (NET), donde predomina la motivación por participar de experiencias recreativas vinculadas al medio ambiente, y cuando la calidad constituye un factor determinante en la valoración que se le asigna a los productos turísticos, puede afirmarse que el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible no sólo tendrá un efecto positivo en el ámbito ecológico y socio cultural, sino que en muchas zonas, y principalmente en el entorno rural, será una condición básica para asegurar la presencia del turismo como actividad económica (Fayos Solá, 1997; Ministerio de Comercio y Turismo de España, 1994).

El enfoque del desarrollo sustentable es una visión global, en la que el turismo y la cultura tienen perfecta cabida, desde un punto de vista en el que el turismo debe verse cómo una industria responsable con su entorno, que aprovecha la cultura y el medio ambiente para mejorar la producción económica pero con parámetros establecidos de mantención de estos ámbitos, sin influir en algún cambio en ellos.

La cultura es parte del turismo, viéndola como la identidad de una localidad, sus costumbres, su historia, pero su importancia es superior, la cultura crea identidad, es cómo nos reconocemos como habitantes, y a su vez cómo sociedad, es parte de todos.

Debido a las características de la actividad turística y cultural todas las decisiones que en materia de construcción de obras de infraestructura, mejoramiento de áreas verdes, ordenanzas de urbanismo, cambio de destino de una propiedad fiscal, etc. tendrán un efecto directo o indirecto sobre la condición de destino turístico de una comuna.

Estas decisiones nacen de los instrumentos de planificación gubernamentales que por ley, toda comuna debe tener. El Plan de Desarrollo Comunal es instrumento que forja las líneas estratégicas en las que trabajará el alcalde y el equipo municipal durante 4 a 5 años, los proyectos, planificaciones, objetivos, etc. que de este deriven tendrán directa incidencia en el turismo y la cultura.

Es por esto que medir el impacto de los objetivos del Pladeco 2010- 2015 de Quillota es vital, para conocer qué es lo que se ha logrado en estas materias, conocer donde existen más carencias y donde el trabajo ha sido bastante. El control de las gestiones, sobre todo en el ámbito municipal es vital para garantizar un eficiente desarrollo de la industria turística y cultural.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Turismo y Cultura y su importancia en el desarrollo.

Existen diversas visiones sobre como el turismo influye en el desarrollo de una localidad, y con el paso de los años y el crecimiento de la industria turística estos enfoques han mutado hacia distintas direcciones, pero para esta investigación el turismo es un agente catalizador del desarrollo sustentable de la comunidad.

No se puede seguir manteniendo sin argumentos que las inversiones en turismo automáticamente generarán desarrollo. Se hace esencial entender los matices y las implicaciones de sostener que el turismo puede desempeñar –y de hecho desempeña—un papel en el desarrollo.

La capacidad de una sociedad para participar en acciones colectivas que beneficien a todos sus miembros ha de considerarse como un importante factor de progreso y de desarrollo, más allá de la posesión y uso de recursos materiales y de los avances técnicos que se sucedan (Fayos-Solà, Muñoz y Fuentes, 2012).

Turismo y cultura son interdependientes, lo cual reclama una ubicación equilibrada en la cual el turismo no sea percibido como la panacea a los problemas del subdesarrollo y tampoco como amenaza destructora que pone en peligro el patrimonio y la identidad de los pueblos.

El turista en la actualidad ya no es un sujeto pasivo al que se le muestran las bellezas exóticas de un lugar remoto, sino que es un sujeto activo que interacciona con los habitantes del lugar, participa de su cultura cotidiana y sacrifica temporalmente el confort al que está habituado. En el marco de ese turismo alternativo se generan nuevas propuestas con contenidos culturales más rigurosos y sofisticados, de manera que el llamado turismo cultural se consolida también como una tipología turística trascendente.

2.1.1 Turismo

“el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes a lugares distintos de su contexto habitual, por un período inferior a un año, con propósitos de ocio, negocios y otros motivos” (OMT, 1994).

Turismo es algo que, de una u otra manera, siempre se hizo. La curiosidad, la necesidad de descubrir nuevos espacios, de interaccionar con otras gentes, forma parte de nuestra misma condición de ser humano. A medida que va evolucionando, sus motivaciones y comportamientos van variando, desde los inicios de la humanidad cuando se pasa de ser sedentarios a ser nómades, se buscaban nuevos horizontes, saber que existe más allá. Ya en la

actualidad el turismo no solo satisface la necesidad de descanso de la vida cotidiana, sino que también responde a la curiosidad por modos de vida distintos al propio. Es por esto que también existen múltiples tipos de turismo, que se dividen en tres grandes categorías; según tipo, según lugar de viaje y según motivación.

El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

"El turismo es la totalidad de las relaciones y fenómenos generados por el viaje y la estancia de forasteros, siempre y cuando la estancia no implique el establecimiento de una residencia permanente y no esté relacionada con actividades remuneradas" (Hunziker y Krapf. 1942).

2.1.2 Cultura

"La cultura es nuestro pan de cada día. Se refleja en creaciones como el folclore, el arte y la mitología, pero también en nuestra vida cotidiana. Las actividades humanas son resultados de miles de años de historia, en que nos adaptamos a la naturaleza y fundamos una forma de habitar el territorio." (Montecino, 2010).

La incorporación del tema cultural no como factor o área específica de la vida social dedicada exclusivamente a los asuntos patrimoniales o artísticos, sino constitutivo del ser, del ethos (su devenir histórico) de los pueblos debe, en principio asumirse como asunto de interés público y político que haga del recurso cultural un catalizador de los procesos de desarrollo.

La cultura es el contexto general en que se desarrolla la actividad turística, en cualquier clase de turismo que se realiza siempre hay un tipo de contacto con la cultura receptora, contacto que se incrementa a medida que el patrimonio, las costumbres y las actividades de las comunidades rurales y urbanas se asumen como recurso para el despliegue de actividades turísticas.

La cultura otorga entonces, un valor agregado al producto turístico y lo convierte en una industria cultural en la cual libros, revistas, espectáculos de luz y sonido, videos reinventan los paisajes culturales.

Lo anterior, hace que la cultura, los bienes muebles e inmuebles, usos y costumbres, gastronomía, ritos y la vida cotidiana, se perfilen como activos que pueden contribuir al desarrollo socioeconómico de comunidades, empresas o individuos; esto aporta elementos para

la distinción que se hace de la cultura como un medio (recurso para mejorar las condiciones de vida): pero también como un fin en sí mismo, en el sentido que los actos humanos nos identifican, nos otorgan sentido tanto individual como colectivo.

Néstor García Canclini concibe la política cultural como el conjunto de acciones que realizan diversos agentes para orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales y obtener consenso o disenso sobre un tipo de orden social. Una política cultural no puede ser formulada por un solo agente, así sea éste el mercado o el Estado o la comunidad autogestionaria.

José Joaquín Brunner, en forma sintética considera que son las oportunidades para actuar en un circuito cultural (producción, circulación y consumo de bienes culturales). Los componentes de este circuito cultural son básicamente cinco. Agentes habituales, medios de producción, medios de circulación, públicos y organizaciones (Estado-mercado- asociaciones voluntarias).

En los últimos tiempos la cultura ha comenzado a redefinir paulatinamente su papel frente a la economía y al desarrollo. Poco se duda ya acerca de su importancia como inductora de desarrollo y cohesión social, de su relevante papel ante la cuestión de la diversidad cultural, la integración de comunidades minoritarias, los procesos de igualdad de género y la problemática de las comunidades urbanas y rurales marginadas.

En 1982, la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (MUNDIACULT) adoptó como definición: "La cultura...puede considerarse...como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo." "

2.1.3 Desarrollo Sustentable

Existen muchas definiciones de desarrollo, ya que al pasar de los años las miradas hacia la sociedad han cambiado. En sus inicios el desarrollo se asociaba netamente a lo económico, utilizando indicadores como el PIB, tasas de desempleo entre otros.

A fines de los setenta y durante la década de los ochenta comienza ya a debatirse mundialmente las problemáticas ambientales que afectan tanto al globo terráqueo como a los países localmente y adquiere tal relevancia este tópico que en los noventa alcanza los escenarios políticos llegando a ser un componente más a considerar en los modelos de desarrollo. Aunque en primera instancia aparece como una dicotomía conceptual entre el desarrollo y el medioambiente, luego

se demuestra que el desarrollo económico y la gestión ambiental son aspectos complementarios de una misma agenda. (World Bank, 1992).

Es así como en los noventa se plantea el modelo del "Desarrollo Sustentable" como la opción para abordar simultáneamente los desafíos que enfrentan los asentamientos humanos a fines del siglo XX, a saber: los flagelos de la pobreza, la destrucción sostenida del medioambiente y el crecimiento económico.

Para Gago (1993), el desarrollo es un proceso de cambio estructural global (económico, político, social, cultural y medioambiental), tendente a aumentar la calidad de vida de todos los miembros integrantes de una sociedad, para alcanzar una más completa satisfacción de las necesidades colectivas básicas.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) lo define como “el proceso que permite que se produzca el desarrollo sin deteriorar o agotar los recursos que lo hacen posible. Este objetivo se logra, generalmente gestionando los recursos de forma que se puedan renovar al mismo ritmo que se emplean, o pasando del uso de un recurso que se genera lentamente a otro que lo hace un ritmo más rápido. De esta forma los recursos podrán seguir manteniendo a las generaciones presentes y futuras”.

El Desarrollo Sustentable se perfila como concepto por primera vez en el Club de Roma¹ en 1972 aludiendo al vínculo existente entre crecimiento económico global y escasez de recursos naturales, en el informe *Limits to Growth*. No obstante, se acuña oficialmente el término "*Sustainable Development*" en 1987, en el informe *Our Common Future*, realizado por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medioambiente, conocido como la Comisión Brundtland. (Hardoy et al, 1992). La comisión define el término como:

"... satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades..."

El concepto de Desarrollo sustentable puede ser explicado con tres ramas que lo componen:

El **incremento de la productividad**, el cual está referido no solamente al crecimiento macroeconómico tradicionalmente medido en parámetros como el producto geográfico bruto o el ingreso per cápita, sino que se estudia en relación al potencial económico que tiene cada ciudad o asentamiento humano, vale decir los recursos humanos disponibles, y sus niveles de educación y salud, la capacidad de inversión, las infraestructuras disponibles y su vida útil, la arquitectura urbana de la ciudad, la organización espacial de las actividades, los recursos naturales

¹ El Club de Roma es una organización no gubernamental fundada en Roma, en el año 1968, por un pequeño grupo de personas entre las que hay científicos y políticos. Sus miembros están preocupados por mejorar el futuro del mundo a largo plazo de manera interdisciplinaria y holística.

disponibles, etc. En suma las potencialidades, fortalezas, debilidades y amenazas de su medio para vivir y laborar en un entorno seguro (ej. vivienda, agua, alcantarillado, medios de transporte, espacios abiertos de recreación, etc.) (Harris, 1992)

El segundo término, la **equidad social**, entendida en un sentido diferente a la igualdad social. la equidad está referida al grado de accesibilidad que tengan los individuos de una sociedad frente a las oportunidades que existen en la misma, por ejemplo, laboral, participación en el ingreso fiscal, facilidad de acceso a los servicios como salud, educación, previsión, etc., facilidad para movilización entre lugares, acceso a infraestructura, etc. El énfasis está focalizado en los segmentos de la población más desposeídos y o discriminados como son el sector pobre y el género femenino, entre muchos otros. (Levy, 1992) (Mosher, 1992)

El otro término, la **protección ambiental**, entendida en un sentido más amplio que lo ecológico. Pues en este componente se distinguen el medio natural y el medio construido. El primero dice relación con la ecología de los recursos naturales tales como el agua, el aire, el suelo, la producción agrícola, forestal, minera, etc. El segundo dice relación con la morfología de la ciudad entendida como la arquitectura urbana y el sistema de espacios públicos, el patrimonio arquitectónico, la estructura urbana, etc. (Hardoy, et al, 1992) (CEC, 1990). Cabe mencionar que la protección ambiental es solamente un enunciado, pues incluye también otras concepciones tales como la conservación, la rehabilitación, el control de la explotación de los recursos, los planes de manejo, etc.

Como puede verse el desarrollo sustentable se fundamenta en un enfoque que propone la integración de tres dimensiones para avanzar hacia el camino del desarrollo de los asentamientos humanos en el próximo siglo.

2.2 Relevancia políticas públicas

Entenderemos por política pública un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil.

Una política pública debe estar sustentada en un corpus teórico (filosofía) que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad Civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

El objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones.

La capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan.

Algunos factores que repercuten y pueden determinar la calidad de las políticas públicas se asocian a los siguientes elementos:

- Los cursos de acción y los flujos de información referidos a un propósito público, establecido democráticamente,
- Los actores y participantes de las políticas,
- Las orientaciones, como asimismo los contenidos, instrumentos o mecanismos y las propias definiciones o modificaciones institucionales.

También se reconoce a las políticas públicas como cadenas de decisiones que involucran directamente a agentes públicos, cuyos rasgos son:

- a. La naturaleza de los recursos o insumos económicos que se van a emplear;
- b. por el carácter jurisdiccional del agente responsable, vale decir, su inserción dentro de la estructura del Estado; o
- c. por la apropiación colectiva (no propietaria) de los beneficios logrados por la política.

Esos rasgos pueden concurrir como totalidad o de manera específica, pero entendemos que ellos no pueden estar ausentes en la definición del agente responsable, que es el de la jurisdicción estatal. Una observación significativa a estos procesos, se refiere a que no todo lo que hace o desarrolla un gobierno es política pública, éstas además, pueden ser utilizadas como “unidad de transacción del sector gubernamental para fines analíticos, políticos o de reforma del Estado” (Lahera, 2002).

2.2.1 Instrumentos públicos

Instrumentos de gestión pública

Los instrumentos de gestión pública en Chile actualmente se desarrollan desde la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP), que desde los años ochenta se comienza a implementar en el país, impulsando una serie de reformas administrativas que han tenido como objetivo mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental. Para ello, la NGP promueve la aplicación en el sector público de los principios y reglas que orientan la organización y funcionamiento de la empresa privada.

Las reformas inspiradas en la NGP apuntan a cambiar el foco de atención desde los procesos hacia los resultados, con el objeto de mejorar el desempeño de sector público. En Chile, ya en 1993 algunos jefes de servicios impulsaron algunas acciones destinadas a mejorar la gestión de sus servicios y, ese mismo año, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) lanzó el “Programa Piloto de Modernización de la Gestión”, el cual constituyó la primera iniciativa de alcance general relativa al conjunto de la administración pública.

La modernización de la gestión pública fue oficialmente incorporada a la agenda de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), dando lugar a la creación del “Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública”, encargado de proponer al Presidente de la República las acciones, programas e instrumentos orientados a dicho objetivo.

Una de las acciones llevadas a cabo por este Comité fue el establecimiento de convenios de modernización con distintos servicios públicos. Así, entre 1997 y 1998, se firmaron 389 acuerdos de modernización, los cuales pasaron posteriormente a formar parte de los “Programas de Mejoramiento de la Gestión” (Ramírez, 2004). Otros instrumentos de gestión fueron incorporados y aplicados progresivamente, hasta llegar en el 2000 a la creación del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión” cuya implementación en el conjunto de la administración pública es pilotada por la Dirección de Presupuestos. Según lo señalado en el sitio web de la DIPRES, dicho sistema tiene por finalidad “contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la

asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstos y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.” Este sistema está conformado por instrumentos de seguimiento y monitoreo; instrumentos de evaluación de programas e instituciones; y por mecanismos de incentivo al desempeño institucional (Arenas & Berner, 2010).

Instrumentos de planificación pública

La planificación es un instrumento que permite a las comunidades/actores coordinar acciones en la dirección de una visión compartida. Sin embargo, la planificación se debe enfrentar con su aparente incompatibilidad con las tareas urgentes de quienes están involucrados en su proceso y con su asociación a conceptos como cierta “rigidez”, “normativa”, “limitante”, entre otras.

El artículo 6° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala que la gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos:

- a. El plan comunal de desarrollo y sus programas,
- b. Plan regulador comunal, y
- c. Presupuesto municipal anual.

Estrategia Regional de Desarrollo: Instrumento de planificación regional re- introducido al inicio del proceso de democratización en 1990 y formalizado a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Administración y Gobierno Regional en 1993. Las ERD son elaboradas por las respectivas Secretarías Regionales de Planificación de cada región y su sanción corresponde al Gobierno Regional, después de un proceso, predominantemente informal, de discusión interinstitucional y participación ciudadana.

Plan de Desarrollo Regional: Instrumento de planificación regional que contiene las políticas y planes que orientan las acciones y prioridades para el desarrollo regional.

Plan de Inversión Comunal: Instrumento de planificación comunal que incluye los proyectos de inversión que se financiarán con recursos propios de la municipalidad, y los que se postularán a financiamiento externo.

Este documento entrega un listado de los proyectos de inversión para el año siguiente, los que generalmente están organizados por áreas y fuentes de financiamiento, y se relacionan directamente con las necesidades de la comunidad local.

La SECPLAC es la unidad municipal encargada de identificar, formular y preparar los proyectos de interés comunal y de inversión pública que integrarán el proyecto del plan de inversión comunal. Este proyecto debe ser presentado por el alcalde al concejo en la primera semana de octubre, para que este último lo apruebe antes del 15 de diciembre.

2.2.2 Planificación territorial

Ordenamiento Territorial

Con el surgimiento del paradigma “Desarrollo Sustentable” se perfiló a nivel mundial una visión integral sobre el desarrollo socioeconómico y su compatibilidad con el medio ambiente, brindando nuevas perspectivas para realizar análisis temporales de largo plazo de fenómenos territoriales, considerando las interrelaciones complejas existentes entre los elementos físico-biológicos, sociales, culturales, económicos y políticos, dentro de espacios geográficos específicos.

Desde ésta perspectiva, se han desarrollado principios básicos de trabajo donde el Ordenamiento Territorial surge como una estrategia básica para lograr el Desarrollo Sustentable, entendiendo el ordenamiento en términos de planeación físico-espacial, el cual tiene como fin atender el uso adecuado de los recursos naturales, la localización apropiada de las actividades productivas, la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios, con el propósito de alcanzar la equidad en el desarrollo regional, lo cual permite combatir las causas estructurales de la pobreza y marginación, así como maximizar la eficiencia económica y optimizando el aprovechamiento de cada territorio. (MASSIRIS, 2002)

La gestión ambiental y la planificación territorial deben entenderse como instrumentos de desarrollo y como parte esencial de los procesos de regionalización y descentralización, claves para asegurar los fundamentos naturales de la vida y para la dirección y control del desarrollo.

Se concibe como Ordenamiento Territorial a la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. Se trata de objetivos y metas que la sociedad involucrada propone y desea alcanzar, a la luz de las limitantes y potencialidades del territorio (Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1983). Busca responder a la necesidad de orientar el desarrollo de las actividades humanas, evitando los problemas y desequilibrios que de ello se pueden derivar, optando por lo que se ha dado en llamar equidad territorial y privilegiando un concepto más amplio de calidad de vida. En última instancia el Ordenamiento Territorial busca adaptar o adecuar el territorio en función de la resolución de múltiples necesidades.

En términos operativos el ordenamiento territorial debiera permitir lograr una organización coherente de las actividades en el espacio - de acuerdo a un criterio de eficiencia -, la mejora en la calidad de vida - de acuerdo al principio de igualdad de oportunidades -, y la integración de los distintos ámbitos territoriales regionales - de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad.

Instrumentos de planificación territorial

De acuerdo a nuestra legislación se entienden como “instrumentos de planificación territorial” al vocablo genérico que define indistintamente a los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, Planes Reguladores Comunales y Límites urbanos. Es decir, al conjunto de instrumentos que permiten guiar el desarrollo urbano de los territorios a través de la zonificación del territorio.

La actual legislación identifica, como estructura de planificación urbana, a cuatro niveles de acción que corresponden a su vez a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal, cada uno de ellos con sus respectivos instrumentos de planificación. De los cuatro niveles de planificación sólo tres se definen:

- *Regional*: aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones; □
- *Intercomunal*: regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana;
- *Comunal*: promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.

Las tres definiciones incorporan elementos en común, como el desarrollo físico de centros urbanos. También las tres definiciones se diferencian por la escala geopolítica a la cual se relacionan y respecto a que la primera orienta, la segunda regula y la tercera promueve. Sin embargo, más allá del carácter de las definiciones utilizadas para las tres escalas de instrumentos, todos ellos son básicamente herramientas fuertemente o completamente basadas en conceptos y capacidades de zonificación del territorio.

Esto establece que en esencia tenemos un conjunto de instrumentos normativos diseñados para fijar condiciones a nuevos desarrollos básicamente a través de normas de edificación y urbanización junto a la definición de usos de suelo.

Son herramientas de planificación que informan a cierto proyecto en el territorio, buscando que su inserción sea contenida en las limitaciones y condiciones fijadas. Todo instrumento de planificación definido para establecer limitaciones y condiciones es intrínsecamente reactivo respecto al desarrollo de su territorio. Son terceros los que lo requieren y utilizan como marco definidor de sus proyectos.

Los instrumentos de Planificación Territorial (ITP) son;

Plan Regulador Metropolitano: Instrumento de planificación urbana intercomunal que tiene como objeto el ordenamiento y planificación territorial de unidades urbanas que tienen el carácter de áreas metropolitanas, es decir, que superan los 500.000 habitantes.

Plan Regional de Desarrollo Urbano: (adm.reg.) Instrumento de planificación urbana regional que tiene por objeto la planificación y ordenamiento de las áreas urbanas regionales.

El Plan Regional de Desarrollo Urbano es elaborado por el SEREMI respectivo. Debe ser aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República. Sus disposiciones deben incluirse en los planes reguladores intercomunales y comunales.

Plan Regulador Intercomunal: (adm.púb.) Instrumento de planificación urbana que tiene por objeto el ordenamiento y planificación territorial de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una sola unidad urbana.

Para la elaboración del Plan Regulador Intercomunal deben seguirse las siguientes etapas:

- 1.) Elaboración: corresponde a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, consultando a las municipalidades correspondientes a esa unidad urbana. Previa autorización de la SEREMI respectiva, un grupo de municipalidades puede confeccionar el plan regulador intercomunal.
- 2.) Presentación a las municipalidades: elaborado el plan, debe ser presentado a las municipalidades respectivas, las que tienen un plazo de 60 días para pronunciarse al respecto, luego de este plazo la SEREMI debe presentar el plan al Consejo Regional para su aprobación.
- 3.) Aprobación: por el Consejo Regional respectivo.
- 4.) Promulgación: el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, debe promulgar el Plan Regular Intercomunal, aprobado por el Consejo Regional.

Plan Regulador Comunal: (adm.loc.) Instrumento de planificación comunal que tiene por objeto el ordenamiento territorial de las áreas urbanas a nivel local. Está constituido por un conjunto de normas relativas al crecimiento urbano proyectado en la comuna y por disposiciones sobre el uso

del suelo, condiciones de higiene y seguridad de edificios, la relación entre zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

El Plan Regulador Comunal es un componente de la planificación urbana, por lo tanto, su elaboración, formulación y aprobación está sujeta a las normas técnicas que rigen sobre la materia y la supervisión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus respectivos SEREMI.

La Ley General de Vivienda y Urbanismo, en su artículo 41, define el plan regulador comunal de la siguiente forma: "es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento."

Las etapas que considera la elaboración del plan regulador comunal son:

- 1.) **Elaboración:** la elaboración del plan regulador comunal corresponde a la unidad de Obras Municipales.
- 2.) **Aprobación:** el plan regulador comunal debe ser aprobado en primera instancia por el nivel local (Concejo Municipal), posteriormente, a nivel regional, deberá ser revisado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y autorizado por el intendente respectivo. Posteriormente, debe ser aprobado a nivel nacional por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República.
- 3.) **Promulgación:** el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional debe promulgar el Plan Regulador Comunal, aprobado por el Consejo Regional.
- 4.) **Fiscalización del cumplimiento del plan:** corresponde a la Dirección de Obras Municipales de cada municipalidad, velar por el cumplimiento del plan regulador comunal.

Plan Seccional: Artículo 46°.- En los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales, en que se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc..

En las comunas en que no exista Plan Regulador podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 43.

La confección de Planos Seccionales tendrá carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar las líneas oficiales de edificación, y lo será también en aquellas que califique especialmente la Secretaría Regional

correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, por sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones

Notas:

1.- Para mayores detalles acerca de los contenidos y los procesos de aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, remitirse al texto completo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, disponibles ambas en este sitio web.

2.- Los instrumentos que figuran en el listado son de acceso público y pueden consultarse en la Mapoteca de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, Alameda 924 6° piso, o en las Municipalidades o SEREMI respectivas, dependiendo del nivel del instrumento.

Límite Urbano: Artículo 52°.- Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.

Artículo 53°.- La fijación de límites urbanos de los centros poblados que no cuenten con Plan Regulador y sus modificaciones, se sujetarán a la misma tramitación señalada en el inciso primero del artículo 43, debiendo recabarse, además, informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, organismo que deberá emitirlo dentro del plazo de 15 días, contado desde que le sea requerido por la municipalidad. Vencido dicho plazo, se tendrá por evacuado sin observaciones.

Artículo 54°.- En las ciudades en que se aprobare un plan regulador el límite urbano fijado por éste reemplazará automáticamente al límite urbano anterior.

Cuando se amplíe el límite urbano de un Plan Regulador, se definirá simultáneamente el uso del suelo, que corresponda a los terrenos que se incorporen al área urbana.

2.2.3 Plan de Desarrollo Comunal

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación indicativa aprobado por el Concejo municipal para orientar el desarrollo en la comuna, contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito. (Art. 7º, LOC Municipalidades).

El PLADECO debe representar la visión de futuro de la Comuna y sus estrategias para alcanzarla. Para esto, el PLADECO debe ser abordado como una tarea común, fruto del trabajo conjunto entre Municipio y Comunidad, asumido como un proceso continuo y dinámico en el tiempo.

La instalación política del PLADECO consiste en lograr que éste sea considerado por el Municipio como el principal proyecto comunal, que plantee la posibilidad de elegir y diseñar su alternativa de futuro a través de un plan definido en conjunto con la Comunidad.

Los PLADECOS observan algunos criterios expresados en los siguientes ámbitos:

a. Instrumento participativo: La opinión y percepción de la comunidad es vital en este proceso, ya que representa un recurso y oportunidad para las comunas. Asimismo, valorar el tejido social, en el que los lazos de confianza y cooperación son claves para la elaboración y legitimidad de este instrumento.

b. Instrumento coherente: Las conversaciones en la formulación de horizontes compartidos en las comunas requiere sintonía fina entre las acciones a implementar, los instrumentos de gestión municipal y los recursos disponibles para su ejecución. En particular una articulación entre el marco presupuestario, los planes reguladores comunales y, a escala regional, particularmente la Estrategia Regional de Desarrollo EDR, parecen aspectos vitales.

c. Instrumento flexible: Como todo instrumento de gestión, los lineamientos indicados en un horizonte temporal deben adaptarse con fluidez a los cambios y riesgos del entorno.

d. Instrumento estratégico: Una mirada de futuro consensuada estratégicamente requiere de una imagen objetivo a alcanzar en un territorio en un plazo determinado. Los lineamientos serán además, producto del escenario de análisis, de las oportunidades y las amenazas de cada localidad.

e. Instrumento operativo: El PLADECO debe contribuir a la toma de decisiones y a servir como guía para un conjunto de acciones públicas. Este carácter requiere, entre otros aspectos:

- Territorializar la demanda y oferta público-privado en las comunas,
- Precisar metas e indicadores para su monitoreo, seguimiento y evaluación,

- Plan de inversiones a ejecutar a partir del marco presupuestario definido (anual-plurianual), y
- Seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso.

Como todo instrumento para la gestión local, éste debe identificar y definir aspectos básicos, como la imagen objetivo consensuada por la comunidad y una operacionalización de sus metas (indicadores claros y precisos).

2.2.4 Medición de Impacto

Las evaluaciones de impacto permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.

La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. En general, este tipo de evaluación demanda un mayor tiempo y costo en su desarrollo, con respecto a los otros tipos de evaluaciones.

Dependiendo de los ámbitos a evaluar, la Evaluación de Impacto (EI) en aplicación en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) comprende dos modalidades; las *Evaluaciones Módulo de Impacto* y las *Evaluaciones en Profundidad*. Las Evaluaciones Módulo de Impacto integran la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), con los principales aspectos de la eficiencia y economía en el uso de los recursos. Las Evaluaciones en Profundidad, además de las dimensiones revisadas por la modalidad de Módulo de Impacto, realizan un análisis de los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

La evaluación de los resultados de un programa público requiere desarrollar un proceso de trabajo sistemático e independiente orientado a conocer la contribución del programa a resolver el problema que le da origen, además identificar si sus beneficiarios recibieron lo que estaba presupuestado, o hubo otros afectados no planificados. Medir el impacto permite conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios con el programa, y si estos han experimentado un mejoramiento significativo en su condición-problema inicial, como consecuencia de su participación.

La evaluación de impacto comprende la “efectividad” de las medidas tomadas o los servicios entregados por el programa. Por otra parte, sí se considera que los recursos necesarios para la

ejecución de un programa son escasos y de uso alternativo, los mismos beneficios no pueden ser logrados a cualquier costo, entonces la “eficiencia” también es una dimensión a abordar en una evaluación de impacto.

Hacer una evaluación de eficiencia implica evaluar si los recursos que se han invertido han sido socialmente rentables, es decir, saber si los beneficios generados son mayores que los gastos (financieros y no financieros) de realizar el programa, además implica conocer si los componentes del programa están siendo producidos al mínimo costo posible, para esto debe saber el costo real de dichos componentes.

Por su parte, la evaluación de la economía de un programa público comprende conocer si la administración financiera de los recursos que reciben del estado es adecuada, si esta es capaz de atraer recursos de otras fuentes, o si poseen algún mecanismo que logre recuperar los costos de producción y así evaluar su viabilidad como modelo.

Finalmente, para el caso de la Evaluación en Profundidad, evaluar la gestión interna del programa consiste en analizar y emitir juicios evaluativos acerca de aspectos tales como: proceso de toma de decisiones del programa, su estructura organizacional, asignación de responsabilidades, uso de mecanismos de evaluación y monitoreo, mecanismos utilizados para generar los componentes, criterios de focalización y selección de los beneficiarios, etc.

Esta etapa de la evaluación en profundidad debe expresarse en una revisión y análisis detallado del proceso de producción de cada uno de los componentes del programa, sus etapas o sub-componentes, sus productos intermedios, los plazos y responsabilidades involucrados, así como la detección de actividades posibles de ser eliminadas. Dicha información servirá de insumo para analizar los resultados que posteriormente se obtengan al evaluar el impacto de los programas.

Muchas veces la relación causa-efecto entre los componentes del programa y los beneficios esperados puede ser distinta dependiendo del período que se estudie. Es por esto que se reconoce la existencia de resultados de corto, mediano y largo plazo. El proceso de evaluación debe incluir estos distintos tipos de resultados e identificar y justificar el momento en que corresponde que éstos sean medidos y analizados.

Es en los resultados de largo plazo donde se puede identificar realmente el impacto de un proyecto o programa. Un resultado final suele expresarse como un beneficio de mediano y largo plazo obtenido por la población atendida. En el caso en que la intervención del programa es una categoría de inversión en capital (físico, humano o social), su beneficio no debería desaparecer, al menos en el corto o mediano plazo, si se deja de ejecutar o participar en el programa.

Diseño Experimental o Aleatorio

La medición de resultados finales o impacto debe establecer en primer lugar cuales son los efectos de mediano y largo plazo sobre la población beneficiaria que espera obtener el programa, lo que implica identificar y separar los beneficios logrados como consecuencia de la intervención del programa, de aquellos que de todas maneras hubieran ocurrido sin la ejecución de éste, por efecto de la evolución normal de las condiciones del entorno o la acción de otros programas públicos o privados.

Para ello, corresponderá identificar las variables que deben ser medidas para determinar si el programa ha generado realmente los beneficios o resultados finales o impacto esperados. Cabe destacar que esta misma metodología debe ser aplicada para evaluar los resultados intermedios y externalidades del programa en cuestión.

De este modo, el impacto del programa corresponde a la diferencia en la variable resultado (Y) que registra el individuo i con y sin la intervención del programa.

$Y1i$ = resultado potencial del individuo i con tratamiento (resultado que el individuo i obtendría si se le expusiera al tratamiento).

$Y0i$ = resultado potencial del individuo i sin tratamiento (resultado que el individuo i obtendría si no se le expusiera al tratamiento).

$$\alpha_i = Y1i - Y0i \quad (1)$$

Donde α_i es el impacto del programa (tratamiento) sobre la persona i. Sin embargo, no es posible observar $Y0i$ e $Y1i$ para un mismo individuo en un momento del tiempo, es decir, un individuo i puede presentar sólo uno de los dos estados posibles, intervención en el programa (tratamiento) o no intervención en el programa. Esto es conocido como el “problema fundamental de identificación”.

Una solución a este problema sería medir el impacto esperado o promedio del programa sobre el conjunto de los individuos:

$$\alpha = E [Y1 - Y0] \quad (2)$$

Donde α es el impacto promedio del programa (Average Treatment Effect (ATE)), $Y1$ es el resultado potencial, con posterioridad a la intervención del programa, de los individuos que han participado en dicho programa; e $Y0$ es la variable resultado, con posterioridad a la intervención del programa, de los individuos que no han participado en el programa, es decir

$$E[Y | D = 1] - E[Y | D = 0] = E[Y_1 | D = 1] - E[Y_0 | D = 0] = E[Y_1 - Y_0] + \{E[Y_0 | D = 1] - E[Y_0 | D = 0]\} \quad (3)$$

Donde, $D = 1$ si el individuo ha participado en el programa (es decir, recibe tratamiento), y $D = 0$ de lo contrario.

El último término de la ecuación anterior probablemente no será igual a cero debido a la existencia de sesgo de selección, es decir, la selección de individuos que participan en el programa responde a ciertos criterios de focalización u otros. Por ejemplo, en general los beneficiarios de un programa de capacitación poseen ingresos menores antes de la capacitación que aquellos individuos que no participan del programa. Lo anterior posiblemente implica que, en ausencia del programa, los ingresos potenciales de los beneficiarios serían menores a los de los no beneficiarios en el mismo período, por lo tanto, en este ejemplo, si se utiliza la diferencia de medias como el impacto del programa este resultado estaría sub estimado.

$$(E[Y_0 | D = 1] - E[Y_1 | D = 0] < 0).$$

Para resolver el problema ocasionado por la existencia de sesgo de selección, y por ende, aislar los efectos que sobre la variable resultado (Y) tienen factores externos al programa, se requiere que la selección de individuos beneficiarios del programa sea independiente de sus resultados potenciales. El cumplimiento de esta condición implica que $E[Y_0 | D = 1] = E[Y_0 | D = 0]$, y por lo tanto, el resultado promedio o impacto esperado del programa (tratamiento) será:

$$E[Y_1 - Y_2] = E[Y_1 - Y_0 | D = 1] = E[Y | D = 1] - E[Y | D = 0] \quad (4)$$

Para que se cumpla la condición de independencia, se requiere que el tratamiento sea asignado aleatoriamente, es decir, que los individuos que se beneficien del programa sean seleccionados de forma aleatoria, lo cual se conoce como diseño experimental o aleatorio.

El Diseño Experimental es considerada la metodología de evaluación técnicamente más robusta y consiste en la selección aleatoria de los beneficiarios dentro de un grupo de individuos elegibles, el proceso de asignación aleatoria de las intervenciones o servicios del programa crea dos grupos estadísticamente idénticos entre sí, uno que participa en el programa y otro que, cumpliendo todas las condiciones para participar, está fuera de él.

La medición de impacto consiste entonces en cuantificar, una vez transcurrido el tiempo pertinente de intervención del programa, la(s) variable(s) de impacto, tanto para el grupo de tratamiento como para el grupo de control – en ambos simultáneamente y para el mismo período de tiempo – para luego analizar las diferencias que existen entre ambos.

Inspirados en el modelo experimental, se han desarrollado diversos métodos, los cuales se denominan métodos cuasi-experimentales, estos son:

- i) Método de experimentos naturales
- ii) Construcción de grupos artificiales de control vía procedimientos de “Matching”
- iii) Identificación de efectos causales por medio de variables instrumentales
- iv) Regression discontinuity design.

Estos permiten controlar por las distintas características que posee el grupo de beneficiarios del programa (tratamiento) respecto de los no beneficiarios (grupo control) que pudiesen afectar el resultado o impacto del programa.

Las diversas alternativas metodológicas, coinciden en intentar simular las condiciones de un diseño experimental a partir de bases de datos de beneficiarios y no-beneficiarios y usando avanzadas técnicas estadísticas. Se aplican una vez que la intervención del programa ya tuvo lugar, es decir, una vez que ya se seleccionaron los beneficiarios del programa a través de sus propios criterios sin considerar métodos aleatorios.

Las herramientas cualitativas en una evaluación de impacto se utilizan principalmente para entender e incorporar la visión de los beneficiarios en la evaluación, partiendo de la base de que un mismo servicio puede ser valorado de manera distinta dependiendo de la percepción que de este tengan los beneficiarios.

Las herramientas cualitativas son más apropiadas para entender y evaluar los procesos sociales que rodean la implementación de un programa (conflictos suscitados en torno al programa, razones por las cuales los beneficiarios no usan los servicios ofrecidos) o comportamientos organizacionales (cultura, clima organizacional).

Ejemplos de herramientas cualitativas son métodos tales como la evaluación participativa – técnica en la que se incorpora a los beneficiarios en el diseño, la ejecución y la evaluación de un programa -, los focus group y las entrevistas a informantes clave.

Las principales ventajas de las técnicas cualitativas son su flexibilidad, su rapidez en la recolección y procesamiento de la información y su capacidad para mejorar las conclusiones de una evaluación mediante el aporte de un conocimiento más preciso de las prioridades y las percepciones del usuario.

Sus principales desventajas son la subjetividad envuelta en la recolección de información y su carencia de representatividad estadística, la cual se traduce en una limitación para generalizar las conclusiones de este tipo de análisis a toda la población beneficiaria.

2.3 Control de Gestión

2.3.1 Control de gestión Pública

El control de la gestión pública está a cargo de la Dirección de Presupuestos del gobierno, a través del Sistema de evaluación y control de gestión, cuyos instrumentos, divididos en tres categorías, son;

Instrumentos de Seguimiento y Monitoreo:

- *Definiciones Estratégicas*: Identificación de la misión, objetivos y productos estratégicos, y clientes o usuarios de cada servicio o ministerio.
- *Indicadores de Desempeño*: Entregan información cuantitativa sobre los resultados en la provisión de bienes o servicios.
- *Balance de Gestión Integral (BGI)*: Informe público de los objetivos, metas y resultados de gestión de los servicios y ministerios que es enviado al Congreso Nacional.
- *Presentación de Programas al Presupuesto*: Utilización de un formato estándar para la presentación de programas nuevos, reformulados, ampliaciones y otros gastos al proceso de elaboración del presupuesto.

Evaluación de Programas e Instituciones:

- *Evaluación de Programas Gubernamentales (EPC)*: Evaluación del diseño, gestión y resultados de los programas públicos. Uso metodología del marco lógico.
- *Evaluación de Impacto (EI)*: Evaluación del impacto de los programas públicos en los beneficiarios.
- *Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG)*: Evaluación del conjunto de procedimientos, programas y políticas implementadas por un ministerio.
- *Evaluación de Programas Nuevos (EPN)*: Evaluación de un programa desde su planificación o inicio.

Mecanismos de Incentivo al Desempeño Institucional:

- *Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*: Establecimiento de áreas y sistemas de gestión comunes y cuyo cumplimiento está asociado al pago de primas para los funcionarios.
- *Ley Médica (N° 19.664, art. 37)*: Acuerdos colectivos de desempeño vinculados al pago de primas en el sector público de salud.

- *Metas de Eficiencia Institucional*: Primas de desempeño colectivo para funcionarios de las agencias públicas de fiscalización.

El conjunto de los instrumentos arriba mencionados están integrados en el proceso de elaboración del presupuesto público que es presentado cada año por el Ejecutivo al Congreso Nacional para la discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos. Al interior del Ejecutivo, la función de elaboración del presupuesto público está a cargo de la DIPRES, la cual además propone la asignación de recursos financieros para cada ministerio y servicio público.

Por su parte, el ciclo presupuestario se encuentra dividido en cuatro etapas. Para la formulación del proyecto de presupuesto los ministerios y servicios públicos deben entregar a la DIPRES la información relativa a las definiciones estratégicas, así como los indicadores de desempeño y las metas que se comprometen a alcanzar. Por otra parte, la información proporcionada por los mecanismos de incentivo al desempeño institucional debe ser presentada por los servicios públicos a la DIPRES junto con la demanda presupuestaria que aquellos realizan a dicha institución. El conjunto de estas informaciones son incluidas en el Balance de Gestión Integral, el cual es enviado al Congreso Nacional como informe de cuenta pública de la gestión de cada organismo (Arenas & Berner, 2010).

Las informaciones proporcionadas por los instrumentos de gestión acompañan el proyecto de Ley de Presupuestos, así durante la discusión presupuestaria los parlamentarios pueden efectuar observaciones sobre la manera en la cual tales instrumentos fueron formulados. Además, el Congreso Nacional participa en la definición de los programas e instituciones que serán objeto de evaluación, los cuales son incluidos en el Protocolo de Acuerdo suscrito entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda y que acompaña la aprobación de la ley (Arenas & Berner, 2010).

2.3.3 Control de gestión Privada

“Lo que no se puede medir no se puede corregir”

El control de gestión puede entenderse como el proceso por el cual la Gerencia influye en los miembros de la organización para la implantación de las estrategias (Anthony, 1987).

En este sentido, los sistemas de control de gestión ayudan a los directivos a empujar a la organización hacia sus objetivos estratégicos y permiten aprovechar de forma eficaz, eficiente y permanente los recursos de la organización para el logro de tales objetivos, integrando dos conceptos relacionados -el planeamiento y el control- hacia la acción.

De lo anterior, se desprende que un buen sistema de control de gestión debe:

- Recoger información sobre el estado actual de la organización en sus aspectos financieros, económicos y operativos
- Comparar el estado real actual con el estado deseado o estándar
- Promover las decisiones y acciones necesarias para aproximar ambos estados

Tradicionalmente, la medición del desempeño de una empresa se ha basado en la contabilidad y los Estados Financieros: Balance General, Estado de Resultados y Estado de Flujo de Efectivo.

En la actualidad, el control de gestión no sólo se centra en la información financiera (de carácter contable y a corto plazo), sino que reconoce la existencia de otros factores –indicadores no financieros- que influyen en el proceso de creación de valor. En este sentido, la incorporación de información sobre el ámbito estratégico en los mecanismos de control de gestión es consecuencia de la importancia que en las condiciones actuales tiene la adopción de estrategias adecuadas que permitan alcanzar algún tipo de ventaja competitiva.

El Cuadro de Mando Integral (CMI), es un ejemplo de mecanismo de control de gestión que complementa las medidas financieras tradicionales con criterios que miden el desempeño de la empresa sobre la base de información no financiera. En otras palabras, el cuadro de mando promueve la armonía entre diferentes medidas -indicadores de resultados e indicadores de actuación- con el propósito de comunicar la estrategia y al mismo tiempo medir el éxito de ésta.

Según la definición de sus autores (Kaplan y Norton, 1999), el CMI es una herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de los colaboradores en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto guiar el desempeño actual como apuntar el desempeño futuro, utilizando medidas en cuatro categorías - desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y transdepartamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente y accionistas.

El CMI es un sistema de control estratégico de gestión que apunta a construir indicadores de desempeño claves, adecuados a la naturaleza de la empresa, al tipo de información de gestión

estratégica que requieren sus ejecutivos y a los roles que éstos deben desempeñar. Dichos indicadores claves de desempeño se construyen balanceados en medidas de costo, calidad y tiempo y permiten monitorear continua y sinérgicamente el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de roles definidos inicialmente.

El CMI es la representación en una estructura coherente de la estrategia del negocio a través de acciones claramente encadenadas entre sí, medidas con los indicadores de desempeño, sujetas al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldadas por un conjunto de iniciativas o proyectos.

Construcción del CMI

Perspectiva Financiera

También conocida como perspectiva de los dueños, incorpora la visión de los accionistas y mide la creación de valor de la empresa. El modelo del CMI plantea que la situación financiera de una organización no es más que el efecto que se obtiene de las medidas o acciones tomadas en las otras perspectivas, por lo tanto, los indicadores de la actuación financiera indican si la estrategia de la empresa, su puesta en práctica y ejecución están contribuyendo a la creación de valor en la organización.

En esta perspectiva se definen objetivos e indicadores que permiten responder a las expectativas de los accionistas respecto de parámetros financieros de crecimiento, beneficios, retorno de capital y uso del capital. Adicionalmente, el CMI puede hacer que los objetivos financieros se adapten a la organización en las diferentes fases de su crecimiento y también del ciclo de vida.

Perspectiva del Cliente

Esta perspectiva define la propuesta de valor para los clientes objetivo. De esta manera, la generación de ingresos y por consiguiente, la generación de valor dependerá en gran medida del logro de los objetivos que aquí se plantean.

En esta perspectiva, se pueden seleccionar objetivos y medidas de entre tres clases de atributos que, si se satisfacen, permitirán a la empresa retener y/o ampliar sus negocios con los clientes de

los segmentos definidos a través de una propuesta de valor superior. Las tres clases de atributos son:

- Liderazgo de producto: se centra en la excelencia de productos y/o servicios.
- Relaciones con los clientes: se centra en la capacidad para generar vínculos con los clientes, conocerlos y proporcionarles productos adecuados a sus necesidades.
- Excelencia operativa: se centra en proporcionar productos a un precio competitivo, atendiendo la calidad y funcionalidad que ofrecen.

Perspectiva de Procesos Internos

Los objetivos y mediciones de esta perspectiva están asociados a los procesos clave de la organización, de cuyo éxito depende la satisfacción de las expectativas tanto de clientes como de accionistas. Es recomendable que como punto de partida del despliegue de esta perspectiva se desarrolle la cadena de valor o modelo de negocios asociado a la empresa.

Los sistemas convencionales de medición de la actuación se centran únicamente en controlar, seguir y mejorar los indicadores de costo y calidad y los basados en la duración de los procesos de negocio existentes. En contraste, el enfoque del Cuadro de Mando Integral permite que las demandas de la actuación de los procesos internos se deriven de las expectativas de los clientes externos y concretos.

No obstante lo anterior, el proceso operativo sigue siendo importante, y las organizaciones deben identificar las características de costo, calidad, tiempo y actuación que le permitirán entregar productos y servicios superiores a sus clientes.

Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento

La perspectiva de aprendizaje y crecimiento identifica los activos intangibles que son más importantes para la ejecución de la estrategia y que necesariamente deben estar alineados con los procesos internos críticos. En esta perspectiva se refuerza la importancia de invertir para crear valor futuro.

Los objetivos y medidas de esta perspectiva sirven entonces como motor del desempeño futuro de la empresa y reflejan su capacidad para adaptarse a nuevas realidades, cambiar y mejorar. Estas capacidades están fundamentadas en las competencias de sus empleados (capital humano), el uso de la tecnología y la disponibilidad de información estratégica que asegure la oportuna toma de decisiones (capital de información) y en la creación de un clima cultural propio para fortalecer las acciones transformadoras del negocio (capital organizacional).

Mapa Estratégico

Uno de los aportes conceptuales más relevantes del CMI es el mapa estratégico. Un mapa entrega una visión clara de la estrategia de una organización y provee un lenguaje para describirla antes de elegir las métricas para evaluar su desempeño. Bajo la metodología del CMI se sostiene que: “la estrategia no se puede aplicar si no se comprende y no se comprende si no se puede describir”.

Basados en la experiencia de las organizaciones que pusieron en ejecución con éxito el cuadro de mando, Kaplan y Norton descubrieron dos factores comunes importantes: foco y alineamiento. Luego, la utilidad del mapa estratégico radica en que constituye la imagen gráfica que muestra la representación de la hipótesis en la que se basa la estrategia. En este contexto, un mapa estratégico debe ser capaz de explicar los resultados que se van a lograr y cómo se lograrán y su construcción obliga a la organización a aclarar la lógica de cómo creará valor y para quién.

El mapa estratégico describe el proceso de transformación de los activos intangibles en resultados tangibles con respecto al cliente y a los accionistas. En opinión de los autores del modelo, “una visión describe un resultado deseado; una estrategia sin embargo debe describir de qué manera se alcanzarán esos resultados”.

El mapa estratégico también se conoce como diagrama de causa-efecto, pues identifica ese tipo de relación entre las diferentes perspectivas y los objetivos planteados en cada una de ellas. De esta manera, cada uno de los indicadores del Cuadro de Mando Integral forma parte de una cadena de relaciones causa-efecto que conecta los resultados deseados de la estrategia con los inductores de actuación que los harán posibles. Comenzando en la perspectiva financiera, se plantea la hipótesis de que los resultados financieros sólo pueden conseguirse si los clientes del segmento objetivo están satisfechos. La propuesta de valor para el cliente describe cómo generar ventas y fidelidad de estos clientes objetivo. Los procesos internos, por su parte, crean y aportan

la propuesta de valor para el cliente mientras que los activos intangibles que respaldan los procesos internos proporcionan los fundamentos de la estrategia.

2.4 Plan de Desarrollo Comunal según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) crean en el año 2009 el más reciente Manual para la Elaboración de Plan de Desarrollo Comunal.

Este Manual se presenta como una herramienta que pretende alcanzar la eficacia de la gestión municipal en el largo plazo, para lo cual se basa en 3 principios fundamentales:

- Legitimidad: forjada en las instancias de participación, aporte y respaldo de la Comunidad
- Transparencia: mediante el registro del proceso y sus posteriores instancias de revisión y evaluación
- Gobernanza: al proporcionarle al Alcalde un instrumento efectivo para lograr la convergencia entre los intereses de la Comunidad y del Municipio

Tanto la metodología como las técnicas propuestas están orientadas hacia la autoelaboración, a la reflexión crítica y a la intuición, para que sean los propios ciudadanos (funcionarios municipales y la sociedad civil) quienes, a partir de los saberes locales y su mayor conocimiento de la realidad comunal, elaboren el PLADECO.

Esta metodología incluye técnicas innovadoras que ayudarán a hacer del PLADECO una herramienta flexible, operativa, coherente, participativa y estratégica. Estas se concretan en tres productos (MAPA, MATRIZ y FICHAS) que se desarrollan en cada uno de los pasos propuestos.

Finalmente, este Manual pone el énfasis en el “proceso PLADECO” como medio para mejorar la interrelación social, aumentar el conocimiento y la cultura, orientando la Comuna hacia un desarrollo sostenible que promueva el desafío integral de sus habitantes.

En el espíritu de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el PLADECO, como PLAN DE DESARROLLO, debe cumplir con los requisitos propios de un instrumento de gestión y planificación:

- Anticipando situaciones futuras y que admita la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas originalmente previstos.
- Vinculando las decisiones cotidianas del Municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo.

- Siendo eficaz como herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados.

El PLADECOS o Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento de planificación dinámico que se va construyendo en el tiempo. En este proceso se distinguen tres ciclos que se desarrollan durante el período de ejercicio del Alcalde.

Ciclo de Elaboración.

Ciclo en el que se elaboran los 3 productos en los que se materializa el PLADECOS; Mapa Comunal, Matriz Pladeco y fichas.

Fase I: Propuesta Municipal.

- Visión del alcalde.
- Construcción del equipo de trabajo: Equipo Técnico.
- Taller de Introducción PLADECOS.
- Organización y coordinación de las Actividades.
- Elaboración de la Propuesta Municipal.

Fase II: Propuesta de la Comunidad.

- Presentación del proceso participativo.
- Promoción Pública; Convocatoria.
- Información del proceso participativo.
- Formulación de líneas de propuestas a la comunidad.
- Preparación de la propuesta de la comunidad.

Fase III: Toma de Decisiones.

- Definición de estudios, programas y proyectos.
- Visualización de riesgos.
- Priorización de la comunidad.
- Confluencia de intereses entre actores.
- Prioridad de estudios, programas y proyectos del Pladeco.
- Actualización del mapa comunal.
- Elaboración de las fichas.
- Pre-aprobación del Pladeco.

Ciclo de negociación.

Ciclo en el que se dialoga con el Gobierno Regional para garantizar fondos para los siguientes 4 años de gestión. Posteriormente se presenta al Concejo para la aprobación del PLADECO y se presenta a la Comunidad.

- 1.- Negociación junto al gobierno regional
- 2.- Votación del Pladeco.
- 3.- Lanzamiento Oficial del Pladeco.

Ciclo de Gestión.

Ciclo en el que se evalúa el proceso seguido y se trabaja para la realización de los estudios, programas o proyectos definidos. Éste incluye las revisiones que, a su vez, involucran las etapas anteriores.

- 1.- Evaluación del proceso.
- 2.- Diseño de estudios, programas y proyectos.
- 3.- Gestión presupuestaria.
- 4.- Revisión futura del PLADECO.

2.4.1 Evaluación de los Planes de Desarrollo Comunal.

Respecto a la evaluación de PLADECO el Manual para la Elaboración de Plan de Desarrollo Comunal del 2009 propone lo siguiente;

“La planificación del desarrollo de la comuna es una actividad permanente, que demanda una actitud de alerta en la gestión del PLADECO, tanto en relación a la pertinencia y adaptación de contenidos de estudios, programas y proyectos, como en el juicio crítico de los logros alcanzados. Esto permitirá consolidar un proceso de planificación dinámico para el desarrollo futuro de la comuna, que responda a sus necesidades y expectativas”

La revisión futura es una tarea esencial del ciclo de gestión del PLADECO, en la que será necesario evaluar los logros alcanzados, reformular o complementar estudios, programas y proyectos e incorporar nuevas iniciativas que superen las falencias detectadas, de manera que respondan a las necesidades cambiantes de la comunidad.

De esta forma, la revisión futura constituye una herramienta para la gestión del PLADECO, la que tiene como objetivo la adaptación del ciclo de elaboración, a través de la repetición de las tareas necesarias. Se recomienda que las revisiones se realicen cada 6 meses, coincidiendo con la

rendición de cuentas de la administración municipal y la elaboración del presupuesto municipal anual.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Diseño de la Investigación

Esta investigación sigue la metodología etnográfica, debido a su carácter cualitativo, que busca analizar a través de la observación, para obtener una perspectiva interna de la situación y a su vez realiza una revisión bibliográfica para una visión del contexto global. Para la recolección de datos se utilizan las encuestas a agentes relevantes en los temas a tratar.

2.1.1 Tipo de Investigación

Un documento como el PLADECO no tiene ninguna relevancia en las políticas públicas si sus objetivos no se cumplen, para esto la medición del impacto de este es crucial, y en el caso de Quillota existen mecanismos de control poco claros, por lo que no es tarea fácil y esta investigación indaga en ello.

Para realizar esta investigación se seguirá la metodología de la investigación etnográfica. Anthony Giddens, sociólogo, la define como *el estudio directo de personas o grupos durante un cierto período, utilizando la observación participante o las entrevistas para conocer su comportamiento social*. La etnografía utiliza un modelo cíclico, contrario al patrón lineal empleado por otras disciplinas de las Ciencias Sociales. La información recolectada y las teorías emergentes se usan para reorientar la recolección de la nueva información. El trabajo de campo es la característica distintiva de la metodología etnográfica.

2.2 Hipótesis

Para esta investigación se plantean dos hipótesis;

- a) Los proyectos y programas derivados de los objetivos específicos de la línea estratégica “Identidad e Imagen Territorial” del Foco Territorial y del Foco de Desarrollo Económico Productivo del PLADECÓ 2010-2015 de Quillota no se han completado.
- b) Los agentes relacionados al turismo y la cultura de la comuna de Quillota consideran que el trabajo del municipio en estas áreas no es el avance esperado después de la realización del PLADECÓ 2010-2015.

2.3 Definir la Muestra y Diseño de Instrumento

La comuna de Quillota posee una serie de características que le han permitido situarse como una comuna accesible a quienes buscan mejorar su calidad de vida sin perder por ello las comodidades que ofrece el vivir en una entidad urbana (acceso a equipamientos de primer nivel, salud y educación de calidad, acceso a los mercados de trabajo etc.).

En aspectos político-administrativos, cuenta con un alcalde al año 2016 que postula a su quinta reelección. En marco de la administración del alcalde Luis Mella nace el PLADECO 2010-2015, el que en la actualidad no ha sido sometido a control de sus gestiones ni medición de su impacto en ninguna de sus áreas.

Esta investigación busca solucionar estas incógnitas relacionadas a la cultura y turismo a través de una investigación etnográfica, revisando bibliografía referente a los Planes de Desarrollo Comunal, gestión municipal efectiva, metodologías de control de gestión pública, Orientaciones para el turismo sustentable, puesta en valor del patrimonio cultural local como ente turístico y además entrevistas con agentes relacionados al turismo y cultura en la comuna.

Al indagar en el PLADECO 2010-2015 de la comuna de Quillota, es notorio la falta de estructura del documento, la poca claridad de la diferencia entre una actividad y un objetivo, ya sea general o específico. Por lo que la elección para su revisión en esta investigación es exhaustiva.

Como conclusión la investigación se basa en los objetivos seleccionados resumidos a continuación, los que a criterio de la investigadora tienen influencia sobre el turismo y la cultura, estos son;

Área de Turismo.

Foco Desarrollo Económico Productivo

Del cual no se deriva ninguna diferenciación entre objetivos específicos o generales, solo una lista de lineamientos que “se fundan en la necesidad de fortalecer al economía comunal., potenciando aquellas ideas que promuevan el fortalecimiento de las economías locales generando de este modo un círculo virtuoso en el desarrollo, que potencie la generación de recursos, empleo, ahorro e inversión, en un marco sustentable, de escala humana que a su vez permita la consolidación de la imagen objetivo de la comuna” (PLADECO Quillota 2010-2015). Estos son;

- Apoyo al micro y pequeño emprendimiento, con el objetivo de fortalecer el desarrollo integral de estos generando una cultura emprendedora.
- Innovación Tecnológica, con el objetivo de dotar a la gestión del foco económico de herramientas que le permitan optimizar sus recursos, sistematizar la información existente y consolidar una base de información estadística para el desarrollo productivo.
- Fortalecimiento de las ventajas competitivas de la comuna, con el objetivo de posicionar a Quillota como centro de la Quinta Región Interior. Esto implica conocer en profundidad la oferta que la comuna de Quillota puede hacer en diferentes áreas (p.e. inmobiliaria, investigación, turismo).
- Empleo; Generar políticas para promover el empleo a partir del diseño de un modelo de desarrollo sustentable para la comuna y los requerimientos que este modelo implique.

Área de cultura.

Foco Territorial.

Del cual derivan cinco líneas estratégicas, de las cuales solo la de **Identidad e Imagen Territorial** es utilizada. Esta tiene como objetivo general “Fortalecer el sentimiento de pertenencia e identificación de la comunidad con su territorio comunal (rural y/o urbano), a través de acciones y gestiones que acerquen a los habitantes aledaños, ya sea al río, los cerros, los valles, o las cuencas que conforman la comuna. Este objetivo conlleva;

- a) Identificación de atributos y construcción de identidad;
- b) Validación ciudadana de la identidad e imagen territorial;
- c) Acciones de fortalecimiento permanente.”

Esta línea posee seis objetivos específicos, estos son;

- Realización de talleres de construcción de Imagen e Identidad por unidades territoriales desde lo rural a lo urbano.
- Sistematización, edición y exposición de la identidad por unidad territorial, socializando y visibilizando la comuna más allá de los límites urbanos.
- Formulación y edición de fichas, láminas y/o publicaciones que expongan la imagen e identidad por cada unidad territorial, presentación en el museo municipal/turismo.
- Publicación de un libro donde se muestre nuestra identidad/imágenes, Quillota una comuna diversa.
- Gestión de un programa que permita incorporar el conocimiento formulado, así como los atributos de identidad y la imagen generada “ciudad-río-valle” en el plan educacional de Red Q. Mediante la realización de talleres ciudadanos y un plan de difusión.

- Formulación de los lineamientos del desarrollo territorial, desde la identidad e imagen establecida, de modo de establecer criterios de planificación, diseño y gestión territorial para la comuna. Definición de la imagen de comuna /ciudad que se quiere desarrollar y formulación de una propuesta de coherencia e integración con cada unidad territorial identitaria establecida. Incorporación de las aspiraciones y motivaciones que tienen los distintos ciudadanos para ser incorporados a esta imagen de ciudad que queremos desarrollar.

Con los objetivos a estudiar ya establecidos se precede a buscar fuentes bibliográficas de información respecto a la evaluación de los objetivos de un PLADECOS. El Manual para la Elaboración de Plan de Desarrollo Comunal del 2009 posee información relevante, pero en la sección de evaluación la información es poca.

A su vez en el mismo documento, en el *Capítulo V; Evaluación y seguimiento* existen una serie de indicadores, prediseñados para la medición de los programas y proyectos derivados del PLADECOS 2010-2015. Cabe destacar que no todos los objetivos poseen un indicador.

Foco Desarrollo Económico Productivo:

Tabla N1º: Foco desarrollo Económico Productivo, Evaluación y seguimiento.

Foco	Objetivos	Proyecto/Tarea	Medición/Indicador
Desarrollo Económico Productivo	Fortalecimiento de las ventajas competitivas de la comuna, con el objetivo de posicionar a Quillota como centro de la Quinta Región Interior. Esto implica conocer en profundidad la oferta que la comuna de Quillota puede hacer en diferentes áreas (p.e. inmobiliaria, investigación, turismo)	Desarrollo de política de beneficios tributarios	Nº de patentes y permisos solicitados
		Agilizar la obtención de permisos	Nº de permisos otorgados Nº de nuevas empresas instaladas Nº de nuevas patentes profesionales solicitadas/otorgadas

	Apoyo al micro y pequeño emprendimiento, con el objetivo de fortalecer el desarrollo integral de estos generando una cultura emprendedora	Programa de capacitación para trabajadores.	N° de emprendimientos identificados
	Innovación Tecnológica, con el objetivo de dotar a la gestión del foco económico de herramientas que le permitan optimizar sus recursos, sistematizar la información existente y consolidar una base de información estadística para el desarrollo productivo	-	-
	Generar políticas para promover el empleo a partir del diseño de un modelo de desarrollo sustentable para la comuna y los requerimientos que este modelo implique	-	-

Fuente: Elaboración Propia.

Foco Territorial, Identidad e Imagen Territorial.

No se establecen indicadores para medición en PLDECO 2010-2015.

Para encontrar información de la medición realizada por el municipio de Quillota se buscan las Memorias de Gestión Municipal desde el año 2010 al 2015 en la web de transparencia del municipio, pero no están disponibles. Por lo que se solicitan vía Ley de Transparencia, Ley de Acceso a la Información Pública N° 20.285. El municipio luego de esta petición tiene 20 días

hábiles para responder la solicitud y en este caso esta llega el día hábil n°19, la no realización de ningún tipo de medición de impacto del PLADECO 2010-2015 es la respuesta. (Ver Anexos)

A su vez se pide vía Ley de Transparencia también, información respecto la Unidad de Turismo del municipio. Esta solicitud es acogida y se recibe una respuesta al primer día hábil pasado de su petición, por el encargado de la unidad Patricio Jofré. La respuesta contiene lo que está desarrollando actualmente la Unidad de Turismo, estos se encuentran trabajando en un Plan de Desarrollo Turístico (PLADETUR) para la comuna, si este se concreta sería el primero en Quillota. (Ver Anexos)

En las cuentas públicas no se encuentra información respecto a alguna actividad que derive de las líneas estudiadas, por lo que por la falta de información se procede a planificar encuestas a los agentes relevantes de la comuna en turismo y cultura. A demás se planifican dos entrevistas con los encargados de Turismo y Cultura del municipio.

Para las encuestas la muestra se basa en el área de turismo en la base de datos del Servicio Nacional de Turismo, de la cual algunas organizaciones ya no existen. La muestra fue la siguiente:

Tabla N°2: Base de Datos Turismo

Tipo de Servicio	Nombre	Domicilio	Encontrado
Alojamiento Turístico	Ensueño	Pobl. Parcela 5 el condor n° lote a	Si
Alojamiento Turístico	Hotel alberdi	Alberdi	Si
Alojamiento Turístico	Hotel boston	Avenida 21 de Mayo	Si
Alojamiento Turístico	Hotel palmeras	Carrera	Si
Alojamiento Turístico	Open hotel quillota	Avenida rafael ariztía	Si
Alojamiento Turístico	Residencial osorno	Ave. 21 de Mayo	No encontrado
Alojamiento Turístico	Eros	Ruta 60 km 25	Si
Restaurantes y Similares	Chau san	Maipu	Si

Restaurantes y Similares	El edén	Balmaceda	Si
Restaurantes y Similares	La Picá de Boco	Balmaceda	Si
Agencias de Viaje y Tour Operador	Mana tupuna turismo	Rosa de los Vientos	Si
Agencias de Viaje y Tour Operador	Turismo propetur	Maipù	Si
Agencias de Viaje y Tour Operador	Turismo travesia	Ohiggins	No encontrado
Agencias de Viaje y Tour Operador	Venturi travel	Ohiggins 176	Si
Guías de Turismo	Astrolivares	Florentino gonzalez	Si

Fuente: Elaboración Propia

Para el área cultural se utilizó la base de datos del proyecto de gestión cultural, Proyecto Trama Valparaíso, la cual también tiene algunas organizaciones que ya no existen. Estas son;

Tabla N°3 : Tabla Base de Datos Cultura.

Tipo	Nombre	Dirección	Encontrado
Asociación	Colectivo Cultural Arte Joven	Villa Rapa Nui, Tai Tiare@1294	Si
Asociación	Asociacion de Pueblos Originarios de Quillota	Merced 145	Si
Bibliotecas	Biblioteca Pública N° 83 Melvin Jones de Quillota	Calle San Martín 336	Si
Centros Culturales o Casas de la Cultura	Centro Cultural "El espacio"	Pedro de Valdivia 856	Si
Centros Culturales o Casas de la Cultura	Casa de la Cultura de Quillota	Merced	Si
Centros Culturales o Casas de la Cultura	Centro Cultural de Quillota	Calle Ariztía s/n.	No realizado aún
Editoriales	Ediciones Queltehue Rojo		
Espacios Multiuso	Centro de promoción de Salud y Cultura de Quillota	Condell 1440	
Espacios Multiuso	Salón Urbano Plaza de Armas de Quillota	Plaza de Armas	
Radio	Radio Comunitaria Cumbre FM 965	Aconcagua N° 13, Cerro Mayaca, Quillota	
Salas de Artes Escénicas	Teatro Municipal Diego Portales de Quillota	Maipú 334, Quillota	No, dañado por el terremoto 2010
Salas de Cine	Cine Paseo del Valle	Ohggigins	

Fuente: Elaboración Propia.

2.4 Recolección de Datos

2.4.1 Encuestas

Para la medición de la percepción y los objetivos del Foco de Desarrollo Económico Productivo se crea el siguiente modelo de encuesta, el cuál es aplicado a los agentes turísticos locales. Las preguntas derivan directamente de los objetivos propuestos, y de los indicadores para su medición existentes en el capítulo de evaluación del PLADECO 2010-2015 Quillota.

Encuesta Turismo, Foco Desarrollo Económico Productivo

1.- Tipo de servicio Turístico:

Alojamiento	
Restaurantes y Similares	
Agencias de Viaje y Tour Operador	
Guías de Turismo	

2.- ¿Desde qué año funciona su establecimiento?

3.- ¿Conoce algún programa municipal de capacitación para trabajadores?

Si	
No	

¿Cuál?

4.- ¿Desde el 2010 a la actualidad, usted cree que la obtención de permisos municipales se ha agilizado?

si	
no	

5.- ¿Usted cree que desde el 2010 a la fecha la industria turística de Quillota ha crecido?

si	
no	

6.- ¿Usted conoce alguna medida municipal para el desarrollo sustentable de la comuna?

si	
no	

¿Cuál?

7.- ¿Usted cree que del año 2010 a la fecha Quillota ha fortalecido sus ventajas competitivas?

si	
no	

8.- ¿Conoce alguna política generada desde el municipio que busque promover el empleo?

si	
no	

¿Cuál?

9.- ¿Usted cree que Quillota tiene una cultura emprendedora?

si	
no	

10.- Tiene alguna observación y/o sugerencia sobre la gestión del municipio en relación a el Turismo y el emprendimiento en la comuna?

Para la medición de la percepción y objetivos del Foco Territorial, en la línea Imagen e Identidad, se crea el siguiente modelo de encuesta, aplicado en los agentes culturales de la comuna. Las preguntas derivan directamente de los objetivos propuestos en el PLADECO.

Encuesta Cultura, Foco Territorial, Línea Imagen e Identidad

1.- ¿Desde qué año funciona su organización cultural?

2.- ¿Usted cree que desde el año 2010 a la fecha la identidad de los Quillotanos hacia su comuna ha aumentado?

si	
no	

3.- ¿Usted conoce o ha asistido a algún taller de construcción de imagen e identidad Quillotana dictado por la municipalidad?

si	
no	

¿Cuál?

4.- ¿Usted conoce algún libro publicado por el municipio que refleje la identidad Quillotana?

si	
no	

5.- ¿Usted cree que el municipio se ha encargado de trabajar sobre la identidad de las localidades urbanas y rurales de Quillota?

si	
no	

6.- ¿Usted sabe si en el museo el municipio ha implementado imágenes o láminas que muestren la identidad de los territorios de la comuna?

si	
no	

7.- ¿Usted cree que el municipio toma en cuenta el bienestar de todos los territorios de la comuna al momento de planificar el territorio?

si	
no	

8.- ¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo de la identidad de la Comuna?

si	
no	

¿Cuál?

9.- ¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo cultural de la comuna?

si	
no	

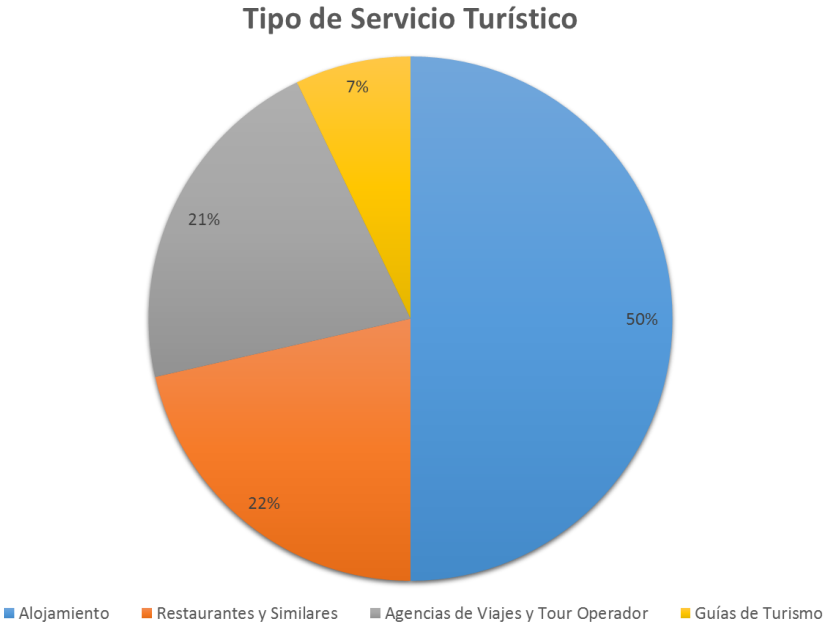
¿Cuál?

10.- ¿Tiene alguna observación y/o sugerencia para el municipio en relación a la cultura e identidad Quillotana?

Los resultados de las encuestas se ven reflejados en los siguientes gráficos. El análisis de los resultados se encuentra en el Capítulo V.

Encuesta de Turismo.

Gráfico N°1: Tipo de servicio turístico.

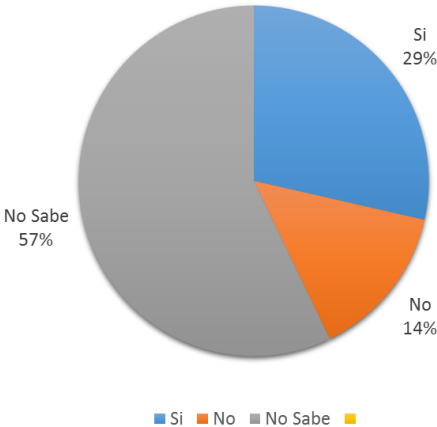


Fuente: Elaboración propia.

En la Pregunta número dos; “¿Conoce algún programa municipal de capacitación para trabajadores?” el total de las respuestas (14) fue No.

Gráfico N°2: ¿Desde el 2010 a la actualidad, usted cree que la obtención de permisos municipales se ha agilizado?.

¿Desde el 2010 a la actualidad, usted cree que la obtención de permisos municipales se ha agilizado?

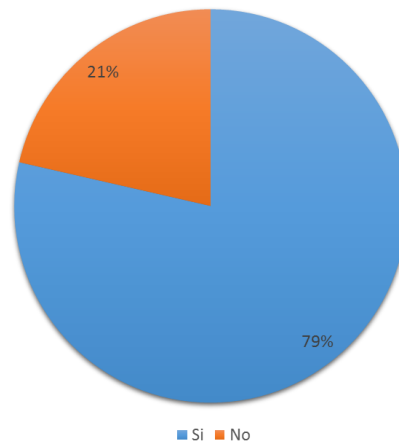


Fuente: Elaboración propia.

La pregunta número cuatro “¿Usted cree que desde el 2010 a la fecha la industria turística de Quillota ha crecido?” tuvo como respuesta solo “Sí” (14). La pregunta número cinco; “¿Usted conoce alguna medida municipal para el desarrollo sustentable de la comuna?” obtuvo como respuesta en su totalidad “No” (14). Así también las preguntas número seis y siete; “¿Usted cree que del año 2010 a la fecha Quillota ha fortalecido sus ventajas competitivas?” y “Conoce alguna política generada desde el municipio que busque promover el empleo?”, obtuvieron solo “No” (14 cada una).

Gráfico N°3: ¿Usted cree que Quillota tiene una Cultura emprendedora?

¿Usted cree que Quillota tiene una cultura emprendedora?



Fuente: Elaboración propia.

La última pregunta de la encuesta “¿Tiene alguna observación y/o sugerencia sobre la gestión del municipio en relación a el turismo y el emprendimiento en la comuna?” es una pregunta abierta con las siguientes respuestas;

- “Personal de la unidad de turismo municipal realiza excelente gestión para el turismo comunal, pero para el crecimiento de la industria parece no ser suficiente.”
- “No tengo observaciones ni sugerencias”.
- “Muchos proyectos gestados en la cámara de turismo no se concretaron por temas políticos.”
- ”Solo se han realizado medidas pequeñas y visibles.”
- “El trabajo para potenciar el turismo en los últimos cuatro años ha mejorado.”
- “Las necesidades que tiene el turismo para crecer como industria en la comuna son demasiadas por abarcar. Ej: señalética, infraestructura, descentralización (De los territorios, más auge a lo rural, debido al turismo de intereses especiales al que se puede apuntar como comuna.)”.

- “Quillota tiene gran potencial de ser atractivo turístico, pero no existe real interés de potenciarlo como tal, si lo comparas con Olmue, tenemos muchos más atractivos, pero ellos están posicionados turísticamente, pero nosotros no, no veo el porqué.”
- “Dejé de asistir a las reuniones de la cámara de turismo hace tres años porque me aburrí de no concretar nada, muchos ya estaban igual de desmotivados que yo. Y desde ese entonces ya no se me informa de nada.”
- “Últimamente se le da más importancia a la cultura, ejemplificando con el museo, que al turismo comunal”.
- “El turismo desde mi experiencia en la comuna es pequeño, a nosotros generalmente nos piden salir de Quillota, no conocerla (agencia), los visitantes solo están de paso, y buscan llegar a la costa.”
- “Muchos restaurantes han desaparecido o han debido moverse de lugar, por la falta de demanda, el turismo solucionaría eso.”
- “Hay medidas para el turismo de las que se lleva tiempo hablando y no pasa nada, como por ejemplo cambiar la fachada de la ciudad, o enfocarse en los turistas argentinos, por la cercanía del paso, son oportunidades que se desaprovechan, aunque se hacen actividades para generar nexos con los servicios turísticos de argentina, pero sin infraestructura ni capacidad hotelera apropiada no sirve de nada.”
- “El trabajo de patricio Jofré ha sido arduo, pero falta mucho por hacer si se quiere potenciar el turismo.”
- “Ni siquiera el Quillotano quiere conocer su comuna, que es muy diversa, y prefiere ir a Viña o Reñaca, generar interés de los externos es aún más difícil con esta situación.”

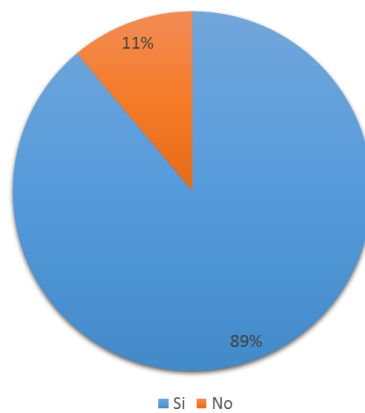
Gráfico N°4: Tipo de Establecimiento Cultural.



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfico N°5: “¿Usted cree que el municipio se ha encargado de trabajar sobre la identidad de las localidad urbanas y rurales de Quillota?”

¿Usted cree que desde el año 2010 a la fecha la identidad de los quillotanos hacia su comuna ha aumentado?

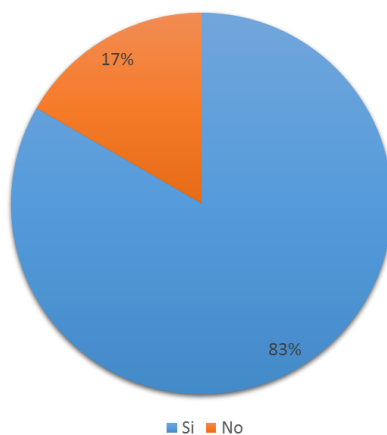


Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas número tres y cuatro; “¿Usted conoce o ha asistido a algún taller de construcción de imagen e identidad Quillotana dictado por la municipalidad?” y “¿Usted conoce algún libro publicado por el municipio que refleje la identidad Quillotana?” obtuvieron el todas las respuestas “No” (9 cada una).

Gráfico N°6: ¿Usted cree que el municipio se ha encargado de trabajar sobre la identidad de las localidades urbanas y rurales de Quillota?

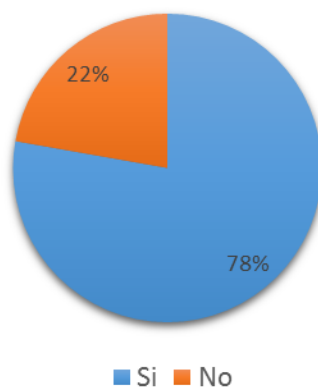
¿Usted cree que el municipio se ha encargado de trabajar sobre la identidad de las localidades urbanas y rurales de Quillota?



Elaboración propia.

Gráfico N°7: “¿Usted sabe si en el museo el municipio ha implementado imágenes o láminas que muestren la identidad de los territorios de la comuna?”

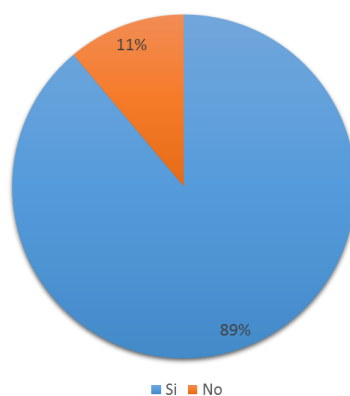
Usted sabe si en el museo el municipio ha implementado imágenes o láminas que muestren la identidad de los territorios de la comuna?



Fuente: Elaboración propia.

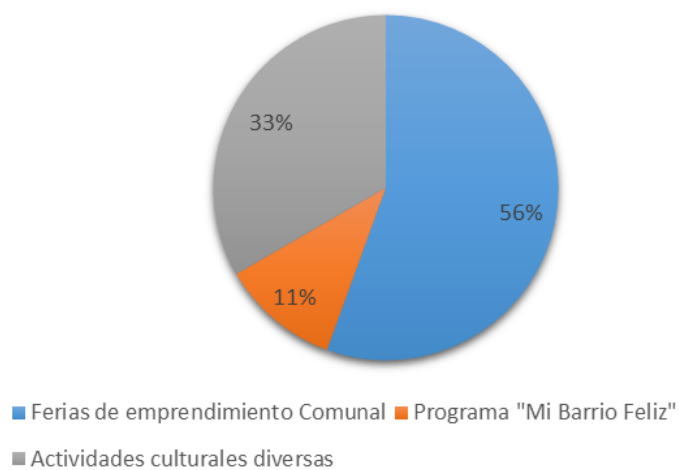
Gráfico N°8 y N°9: ¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo de la identidad de la Comuna?

¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo de la identidad de la Comuna?



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál?

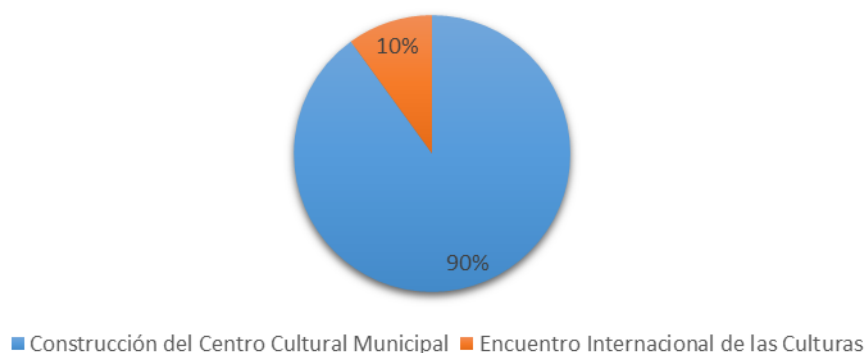


Fuente: Elaboración propia.

La pregunta número siete; “¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo cultural de la comuna?” tuvo como respuesta sólo “Si” (9). Esta respuesta llevaba a otra pregunta; ¿Cuál?, cuya respuesta se grafica a continuación..

Gráfico N° 10: “¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo cultural de la comuna?, ¿Cuál?”

¿Conoce alguna medida generada desde el municipio que contribuya al desarrollo cultural de la comuna? ¿Cuál?



Fuente: Elaboración propia.

La última pregunta de la encuesta **“Tiene alguna observación y/o sugerencia para el municipio en relación a la cultura e identidad Quillotana?”** es una pregunta abierta con las siguientes respuestas;

- “No existe ninguna preocupación por mantener el patrimonio arquitectónico de la comuna, el Retail y otros se apoderan del territorio, debiesen existir ordenanzas municipales sobre el tema”.
- “El trabajo en los territorios rurales de parte de la municipalidad es más por el lado de la salud, que por la cultura o la identidad de estos mismos.”
- “De parte del municipio se hacen muchas cosas, mucha innovación en cultura, programa "mi barrio feliz" trabaja en los territorios menos centrales, pero la comunidad es la que no está interesada.”
- “Falta cultura de consumo cultural en la comuna, y eso aunque se hagan muchas actividades gratuitas y se entregue mucha información, va a generar poca convocatoria a los eventos.”
- “Quillota tiene mucho potencial en el sentido cultural, tiene un museo arqueológico, una vasta historia prehispánica y muchos personajes célebres que han pasado por la comuna y que son importantes para la historia del país, pero eso el Quillotano no lo sabe, aún así el municipio está siempre dispuesto a trabajar en cultura.”
- “De manera personal estoy un poco en contra de como el municipio ve la cultura, desde un ámbito “tallerista” y de eventos, creo que eso no es cultura, la cultura va ligada a la identidad, a instruir a la comunidad, no a entretenerla y distraerla, parte de esta escasez cultural es la pérdida de la identidad. Los Quillotanos pasan sus ratos libres en las

ciudades costeras, que están muy cerca, pero no tienen interés de estar en su comuna, por lo mismo los eventos e intentos de promover la cultura del municipio tienen baja convocatoria.”

- “La comuna tiene territorios muy diversos, que casi son paralelos, la zona urbana es la de menor tamaño pero es donde todo pasa, cero preocupación de las zonas rurales, si ellos no se sienten parte de Quillota ninguna actividad cultural sirve, no existe una identidad que unifique los territorios.”
- “Como editorial nuestro trabajo ni siquiera va enfocado en la comuna, esta tiene dos librerías vigentes, y una está adentro del supermercado, están rodeadas del Retail y la única que no era así se tuvo que trasladar a Limache, porque la gente no consume literatura. Conozco gente que compra los mismos libros que puedes comprar acá en la comuna, en el mall de viña, solo porque vienen de allá, cero apego a la comuna.”
- “En cultura el municipio hace hartito, tiene súper vigente el museo y constantemente realiza actividades, ahora en identidad de la gente de Quillota está más complejo, muchos se ven solo como agricultores, y esta es una comuna muy diversa, la identidad no se sabe para dónde va. Aparte la gente no siente apego por el territorio, con suerte van a las actividades culturales, y cuando querían venderle el teatro municipal a Almacenes París, que ahora está sin funcionar por el terremoto, la mayoría estaba de acuerdo, porque pensaban que no se ocupaba y no era así, al parecer hoy en día es más panorama ir a comprar que ver teatro.”

2.4.2 Entrevistas

Se realiza una entrevista a Carlos Poblete, encargado del área de Cultura de la Municipalidad de Quillota. Esta entrevista tiene como objetivo identificar la visión del encargado de cultura del municipio respecto al trabajo derivado de los objetivos del PLADECO 2010-2015, su nivel de conocimiento de los objetivos de este, sus aspiraciones para la comuna y el trabajo que actualmente realizan.

Se intenta con los mismos fines entrevistar a Patricio Jofré Encargado de la Unidad de Turismo del municipio, pero por razones de tiempo del mismo esto no se concreta.

Preguntas.

1.- ¿En que se encuentra trabajando su departamento respecto a cultura para la comuna?

En este momento nos encontramos construyendo el PLADECO 2017 y para esto estamos diagnosticando el impacto de los ejes del PLADECO 2010-2015, desde el área de la cultura y las comunicaciones. Para este nuevo PLADECO esperamos unificar la cultura municipal ya que existen tres ramas de esta que dependen de tres departamentos distintos, una en salud, otra en educación y nosotros en comunicaciones.

Estamos buscando integrar el Plan Municipal de Cultural que hace poco terminamos de desarrollar, el cual cuenta con cuatro ejes principales;

- **Concepto propio de cultura:** buscamos alejar de la sociología el concepto, e integrar una visión desde la antropología. La cultura y el arte son inherentes al humano, re significar el mundo desde la cultura nos parece crucial, entregar herramientas para que cada comunidad desarrolle su propio modelo social. Somos revolucionarios, por tener esta visión, intentamos diversificar.
- **Rescate identitario:** En un mundo globalizado se pierde la identidad, desde Quillota aunque sea una realidad minúscula, buscamos desapegarnos de la unificación propuesta por la globalización, nuestro granito de arena, lo importante es lo Quillotano, aunque el Quillotano no tenga muy claro qué es lo Quillotano, buscamos inducir una actitud de búsqueda, que nazca la curiosidad de que significa Quillota, como nos vemos y como queremos que nos vean, y un medio para esto es rescatar las sociedades prehispánicas de la comuna.
- **Cambio paradigma social:** El discurso social del alcalde Luis Mella es la base de este eje; pasar de la competencia a la colaboración. Modelo de desarrollo local que busca desde la cultura generar espacios de encuentro, alejar al habitante del individualismo. Nos basamos mucho en Humberto Maturana. Este modelo se nota más en la dimensión solidaria de la comuna actualmente, en los discapacitados y los más marginados. Nuestro rol es generar espacios significativos.
- **Modelo de enseñanza de las artes;** Esto se basa en un Marco Teórico que identifica una relación dialéctica entre la cultura y las artes. Resignificar el medio social y cultural desde el arte, pasar más allá de la educación formal, hoy en día las disciplinas artísticas son vistas como hobby, se priorizan otras materias. Pensamos que el arte es el motor del ser humano, todos somos artistas potenciales, tenemos capacidades creativas, podemos crear un mundo propio. La academia formativa es un punto de enseñanza de partida, en el mundo contemporáneo es común el facilismo, se saltan los procesos de formación.
- **Vigencia de la modernidad:** Si bien no es uno de los ejes, consideramos que la visión de que la modernidad no se ha superado es vital para nuestro Plan de gestión. En sus principios (de la modernidad) se pensaba que el arte era parte de la vida cotidiana, tenía una visión social del arte, y aún lo es. Son igual de importantes el objeto y el sujeto artístico, como contexto social, que el arte no quede reducido a una actividad menor, queremos generar una praxis.

Esto se pretende materializar a través de siete líneas de acción, es un proyecto a largo plazo.

2.- ¿Qué medida concreta realiza el municipio para aportar a la cultura hoy en día?

Estamos a poco tiempo de finalizar la construcción del centro cultural de Quillota, un edificio de tres pisos donde buscamos visibilizar nuestras iniciativas y unirlos en un lugar, quizás no todas, pero las que se pueden mover, como las actividades de la Escuela moderna de Danza o las que se realizan en la Casa de la Cultura. Es un espacio donde tendrán más comodidad. En Quillota existen actividades culturales, pero muchas veces estas no se ven, por lo que la construcción del centro cultural crea presencia urbanística, la gente asocia la actividad con hitos. A demás generamos un Plan integrado de artes, que tiene que ver con la formación y el formato de academia del que hablábamos antes, queremos que en cinco años más en este centro cultural podamos tener un proyecto común, para generar artistas integrales, este es nuestro aporte a la comuna y esperamos que este mismo de frutos y crezca con el tiempo, para aportar a la provincia, luego la región y así.

Estamos estableciendo un modelo de desarrollo donde la cultura tiene un rol fundamental, la propuesta es entregar herramientas artísticas que permiten desarrollar un lenguaje personal que va más allá de la técnica, al entregar esta herramienta de integración la persona construye su propio mundo, el lenguaje construye realidades, hay que llevarlo a cabo. Desde el 1994 se trabaja en esto, en las escuelas de formación en lenguaje artístico, como una propuesta de cultura más allá que el eventismo (ver la cultura solo en actividades eventuales, conciertos, exposiciones, talleres de corta duración). Queremos crear la capacidad de la gente de replicar en su comunidad lo aprendido.

A demás estamos planificando la ampliación del museo, sacar la biblioteca y generar solo un museo arqueológico grande, con más espacio para todos los hallazgos arqueológicos que existen en la comuna, por ejemplo las osamentas que se encontraron en la construcción del estadio, todas estas muestras de nuestra identidad se fueron a otros lados, para su resguardo, pero queremos poder dejarlas en la localidad.

3.- ¿Qué puede decir respecto al trabajo derivado del PLADECO 2010-2015?

Hoy trabajamos en el diagnóstico de esas medidas. El trabajo de Luis Mella instauró el tema del territorio en la comuna, tiene una visión filosófica muy fuerte que pretende superar las fronteras

y generar un modelo de sociedad más apegado a la filosofía, lo que falta hoy es ver cuán profundo a calado en el territorio, por eso estamos diagnosticando.

4.- ¿Respecto al trabajo sobre la identidad de Quillota que puede decir?

Quillota no va a ser capaz de desarrollar una cultura propia, ni una capacidad de industria turística mientras no se encuentre a sí mismo, vernos como somos y ver que queremos ser. Quillota tiene muchos elementos por donde construir una identidad, nuestra riqueza precolombina abandonada por ejemplo, pero esta es una situación general del país, tenemos complejo de isla, nos creemos mestizos y negamos nuestras raíces indígenas, por diferentes motivos.

En la palma hay mucha presencia africana, era un matadero de esclavos en la colonia, nos cuesta reconocer el potencial indígena de la comuna, las muestras arqueológicas están para los expertos, no para la gente. Quillota es parte importante de la historia de Chile, era el valle de Chile en la colonia, desde donde viene el nombre del país. Aquí se generó la "Chilenidad", y después se trasladó al sur, pero esto surgió acá, somos cuna de muchos hitos, Quillota iba a ser la capital de la zona sur del imperio Inca, escogieron este lugar porque estaba asignado por las estrellas, una fuerza mágica, algo más por cosmovisión.

El Quillota de la chirimoya y al palta ya no existe realmente, debemos reinventarnos como identidad, no rechazar nuestra cultura huasa. En Quillota aún existe escala humana y eso nos beneficia. La construcción del hito de bienvenida es un ejemplo de nuestros problemas de identidad, este no se realizó porque no sabíamos que poner en el hito, qué somos, ahí vimos en nivel de baja identidad. Debemos asociarnos para crecer, el turismo es importante, y yo creo que estamos cerca de los intereses de los extranjeros, de la costa, con un ambiente tranquilo y familiar y a precios más accesibles, una ciudad con una gran escala humana.

El PLADECO es un instrumento ambicioso, tiene una visión desde la administración, del gobierno, pero si este documento no se hace vivo, patente, con un interés de desarrollar una identidad en la comunidad genuina, pasa a ser un gran documento teórico. En Quillota queremos hacer algo distinto.

5.- ¿Que puede decir respecto del trabajo en los territorios de la comuna? Entendiendo territorios a las zonas que no son parte del centro urbano.

La densidad rural es más baja en comparación a las zonas urbanas, estamos divididos en unidades territoriales y hay coordinadores para cada territorio, para ayudarnos a estar presentes,

estamos también creando proyectos participativos en este plan municipal, dirigidos específicamente a los territorios, donde inyectamos recursos para lo que las unidades territoriales estimen conveniente, y para hacerlos sentir más cerca de la unidad urbana. Reconozco que, como pasa en otros lados del país, la ruralidad está pasando a ser una marginalidad, los servicios están todos en lo urbano, las escuelas, las farmacias, etc. hay una deuda con lo rural, hay que revalorizarlo. El territorio es tan amplio que cuesta abarcarlo, son lugares muy distintos, falta mucho por hacer, pero tenemos muchos planes para ellos. Pienso que desde lo medioambiental estos territorios tienen mucho potencial para el turismo. Tenemos un problema de distribución de la población que viene desde la colonia. La división administrativa actual es muy arcaica, la identidad traspasa estas divisiones, esta desactualizada.

6.- Entonces, desde el año 2010 a la fecha ¿Usted cree que han avanzado en crear identidad?

Hemos trabajado más en la intelectualidad, la Casa de la Cultura rescata muchas tradiciones de la cultura huasa y campesina, el impacto de esto choca con el impacto de lo global en nuestra sociedad, lo local va desapareciendo. El impacto de nuestro trabajo no es lo suficiente, pero estamos conscientes que debemos trabajar más. Estamos aportando a generar esta inquietud sobre nuestras raíces. La imagen de la ciudad se ha ido desperfilando, la modernidad del desarrollo urbanístico ha ido transformado el casco de la ciudad, se van modernizando los espacios, para hacerlo más habitables pero se pierden características, es el costo del avance. Pero por lo menos estamos conscientes.

CAPÍTULO IV: ANTECEDENTES RELEVANTES PARA LA INVESTIGACIÓN

4.1 Región de Valparaíso

La Región de Valparaíso (V) se sitúa entre los 32° 02' y 33° 57' de latitud sur y entre los meridianos 70° y 72° W. Ubicada en la zona central de Chile, al norte limita con la Región de Coquimbo, al sudeste con la Región Metropolitana y en su extremo sur con la Región del Libertador General Bernardo O'higgins; en los límites este y oeste se encuentra referenciada por el límite nacional con Argentina ubicado en el gran macizo de la Cordillera de Los Andes y por el Océano Pacífico, respectivamente.

Esta región cuenta con una superficie total de 16.396,10 Km² que representa el 0,8% del territorio nacional, y un 2,1% del territorio nacional sudamericano. De esta superficie, 394 km² corresponden a territorio insular compuesto por las islas de Pascua, Sala y Gómez, San Félix y San Ambrosio, y el Archipiélago Juan Fernández compuesto por las islas Alejandro Selkirk, Robinson Crusoe y Santa Clara. Según Ine la población proyectada al 2016 alcanzará a 1.842.880 habitantes.

Presenta una transición en relieve y clima, donde se pasa de un semiárido o estepárico cálido a templado de tipo mediterráneo. Su vegetación es variada debido a la mayor presencia de humedad y de un relieve que permite el desarrollo de sistemas hidrográficos de tipo andino y costero.

La Región de Valparaíso es una de las más importantes en diversos aspectos. En sus límites acoge una de las áreas urbanas más importantes del país: la conurbación Valparaíso-Viña del Mar. Además de ello, la región posee dos importantes puertos de embarque de diversos tipos de productos chilenos de exportación: Valparaíso y San Antonio. Además, en la ciudad de Valparaíso se encuentra la sede del Poder Legislativo: el Congreso Nacional.

4.2 Provincia de Quillota

La Provincia de Quillota se ubica en el centro de la V Región de Valparaíso, tiene una superficie de 1.638,7 km² y posee una población de 229.241 habitantes. Su capital provincial es la Ciudad de Quillota.

La provincia está constituida por 5 comunas; Quillota, La Cruz, La Calera, Nogales e Hijuelas.

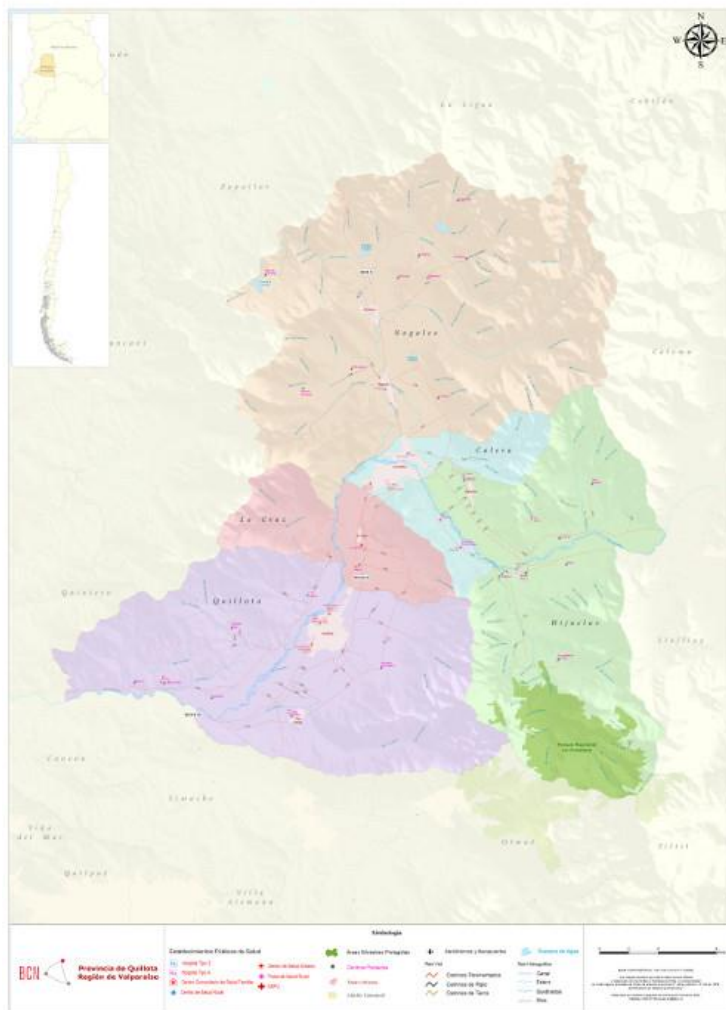


Figura N°2: Mapa Provincia de Quillota

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Mapoteca.

4.3 Quillota

4.3.1 Historia

El valle de Quillota ha tenido una considerable densidad de población desde por lo menos 2000 años atrás, cuando los grupos Agro alfareros de las Culturas Bato y Llolleo se asentaron en la ribera sur del curso inferior del Río Aconcagua. Por la fertilidad de los suelos, la regularidad de su clima y la variedad de su flora y fauna, este valle se hizo conocido entre los grupos precolombinos collas e incas que los cronistas describieron como el fértil "Valle del Chili", en donde habitaban "los Quillotas".

Hacia el siglo IX de la era cristiana, el valle estaba poblado por la Cultura Aconcagua, en lo que se ha denominado arqueológicamente Periodo Alfarero Medio y corresponde a la época de mayor desarrollo cultural aborigen del valle de Quillota. Los grupos que habitaban en los valles de la cuenca del Aconcagua, a la llegada de los españoles, se denominaban Picunches (del mapudungún, Picu o Pikun: norte y che: gente), estos fueron agricultores y se localizaron en los sectores de mejores suelos agrícolas, como los valles de San Felipe y Quillota, por la presencia de agua y suelos de buena calidad.

Luego de la Conquista y durante el Periodo Colonial, es decir, a partir de la llegada del español al valle, la población se fue incrementando junto con el natural proceso del mestizaje racial y cultural, entre la Cultura Aconcagua, la influencia Diaguita e Incaica y la Cultura del Conquistador Español.

De esta manera fue tomando forma la sociedad quillotana, habitada esta época por indígenas, que después fueron reducidos a encomiendas y pueblos de Indios en La Palma, La Tetera, San Pedro (Poncahue), Boco, Pochay, Rautén, Mauco etc., por mestizos, dedicados al trabajo agrícola y la extracción minera en Cerro Mauco, Cerro Quilicauquen, Chillue, Manzanar, Cerro La Campana y San Pedro; y los colonos españoles, dedicados a la agricultura, el comercio, pequeña industria, los servicios públicos y la actividad guerrera.

Hacia 1585 Quillota fue declarado Corregimiento, es decir, administrativamente pasó a ser la cabeza de una extensa zona que iba desde Illapel hasta Casablanca.

Fundación

El 4 de julio de 1717 la Junta de Poblaciones del Reino de Chile ordena erigir la Villa de San Martín de la Concha del Valle de Quillota, como una manera de unir a las familias dispersas y darles seguridad. El 11 de noviembre de 1717, fue fundada la villa de Quillota, por el gobernador

interino de Chile José de Santiago Concha y Salvatierra, la cual se verificó con la presencia del Obispo Luis Romero y el Gobernador Concha y Salvatierra.

Desde la fundación de Quillota se establece un cabildo con dos alcaldes y seis regidores, de esta manera hace 282 años que existe una institución regidora de la comunidad.

La Villa de San Martín de la Concha es asiento del extenso Corregimiento de Quillota. Durante la colonia la ciudad tuvo gran importancia militar y administrativa debido a su ubicación entre la capital y el puerto de Valparaíso.

Desarrollo Industrial

La industria se registra desde la época colonial, con la fabricación de elementos en cuero y tejas para las casas. A fines del siglo XIX se elabora papel en la industria “Molino del Peumo i Angachilla Cía.”. Iniciando el siglo XX los extranjeros que llegan a la zona, dan impulso industrializador con fábricas de conservas de salsas de tomates y la elaboración de hilos de seda.

La impresión de las ideas en papel, permitió la rápida difusión del conocimiento, Las primeras impresiones periodísticas en la zona, se hacen a través del periódico “El quillotano” en 1870, con carácter político, dirigido por Don Benjamín Vicuña Makenna.

El caballo es la primera gran innovación en el transporte traído por los españoles a la zona. Con el paso del tiempo se hizo necesario establecer rutas terrestres entre las principales ciudades. En 1795 se inaugura la ruta entre Santiago y Valparaíso, recorrida por birlochos (Carruaje ligero y sin cubierta, de cuatro ruedas y cuatro asientos.), aumentando su importancia hacia el siglo XIX. La revolución industrial trajo consigo la transformación en el concepto de transporte: el ferrocarril, que llega a la ciudad, después de grandes esfuerzos de las autoridades, el 15 de junio de 1857. Por primera vez, Quillota sintió ante el asombro y expectación de sus habitantes, el paso de una locomotora a vapor. En 1918 se inicia la electrificación de la ruta Santiago – Valparaíso.

A comienzo del siglo XX y hasta la década del veinte, se usaron los carros de sangre, o ferrocarril urbano: carros tirados por caballos que comunicaban la ciudad. En 1995 pasa el último tren de pasajeros en la zona.

4.3.2 Ubicación

La comuna de Quillota se ubica en el paralelo 32° 54’ de latitud sur y el meridiano 71° 16’ de longitud Oeste, sobre la cuenca del Río Aconcagua. Comparte la cuenca, de oriente a poniente,

con las localidades de Los Andes, San Felipe, Panquehue, Catemu, Hijuelas, La Calera y La Cruz, con lo cual se convierte en la última localidad de importancia en recibir sus aguas.

Administrativamente, la comuna de Quillota es parte de la Provincia del mismo nombre en conjunto con las comunas de La Cruz, La Calera, Nogales e, siendo además su cabecera provincial. La provincia de Quillota, a su vez, es parte de la V Región de Valparaíso, conformada también por las provincias de San Antonio, Valparaíso, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla de Pascua y Marga Marga.

Finalmente, dada la gravitación que ejerce la capital del Chile, Santiago, sobre el sistema de ciudades que conforma su entorno inmediato, se ha definido conceptualmente, al conjunto formado por la Quinta, la Sexta y la Región Metropolitana como una Macro Zona de gravitación nacional y continental, denominada Zona Central.

La Comuna tiene una superficie de 302 Km que corresponden al 18,2% del territorio provincial y al 1,85 % del territorio Regional.



Figura N°3: Comuna de Quillota.

Fuente: Google Mapacity. Elaboración propia.

Límites Territoriales

Al Norte limita con las comunas de Puchuncaví, La Cruz e Hijuelas en una línea sinuosa que va desde el Cerro Alto del Francés hasta la cota 1087 ubicada en el “Cordón de la Puntilla”. Al Sur limita con las comunas de Limache y Olmue en línea sinuosa desde el camino de colmo a

Puchuncaví por San Ramón hasta el Cerro La Campana. Al Oriente limita con la comuna de Hijuelas en línea sinuosa desde la cota 1087 hasta el Cerro La Campana. Al Poniente limita con la comuna de Quintero en línea sinuosa desde el Río Aconcagua hasta el Cerro Alto de Francés.

4.3.3 Antecedentes sociodemográficos

La definición de población urbana y rural depende de cada país y generalmente son definidas para la realización del Censo. En esta investigación se utilizan las definiciones utilizadas en el Censo de 1992 y 2002.

Población Urbana

La que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente, se consideran urbanos los centros de turismo y recreación que cuentan con más de 250 viviendas concentradas y no cumplen el requisito de población.

Población Rural

Asentamiento humano concentrado o disperso con 1.000 o menos habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, en los que menos del 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias.

De acuerdo A las definiciones presentadas anteriormente, en Quillota se distinguen las siguientes zonas:

Tabla N°4: Unidades Vecinales, Quillota

UNIDAD VECINAL	NOMBRE	POBLACIÓN
1	QUILLOTA URBANO NORTE	6.603
2	MAYACA	5.968
3	QUILLOTA URBANO ESTE	9.514
4	EL BAJÍO	10.857
5	QUILLOTA CENTRO	6.135
6	O`HIGGINS SUR	8.562
7	SAID	8.646
8	EI SENDERO	3.317
9	SAN PEDRO	6.578
10	LA PALMA	3.875
11	EL BOCO	4.267
12	QUILLOTA URBANO CENTRO	8.256
13	ACONCAGUA	1.390
14	MANZANAR	1.390

Fuente: Unidades vecinales 2011, Municipalidad de Quillota.

En base a la información entregada en la tabla anterior, a continuación se presenta en la figura N° 2, el mapa de las unidades vecinales urbanas:

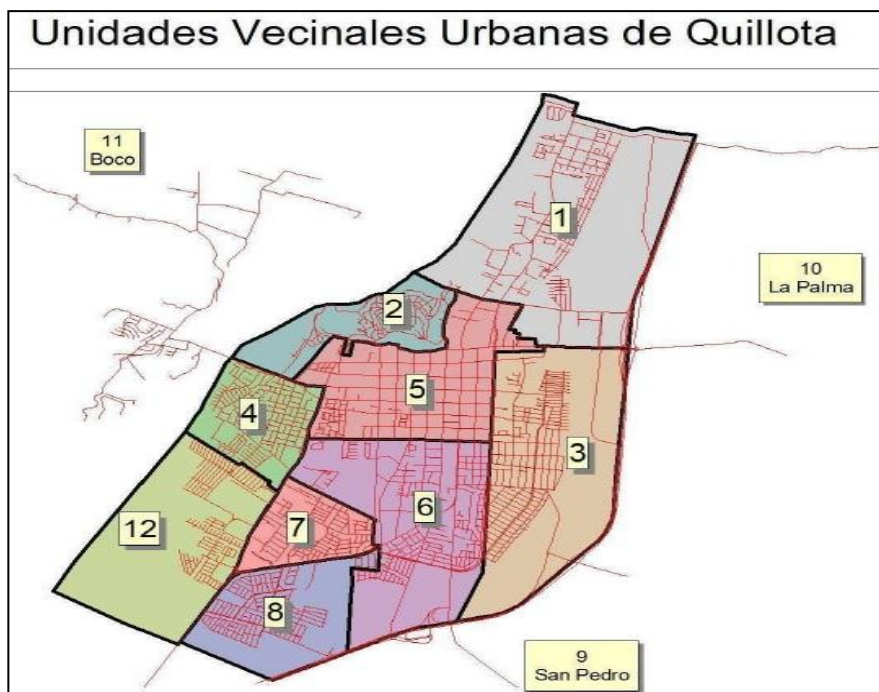


Figura N°4 Unidades vecinales Quillota, Unidades Urbanas.

Fuente: Informe final Unidades Vecinales 2011.

Las unidades vecinales rurales de la comuna de Quillota son: Boco, San Pedro, La Palma, Aconcagua y manzanar, las cuales se muestran en la siguiente figura (N°3):

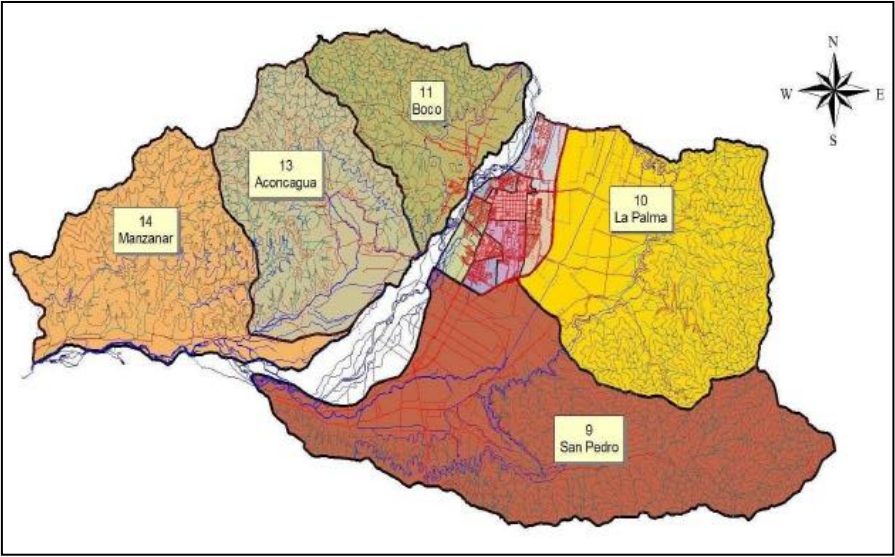


Figura N°5: Mapa Unidades vecinales rurales

Fuente: Informe final Unidades Vecinales 2011

4.3.3.1 Distribución de la Población

Las cifras entregadas a continuación permiten caracterizar a la población en distintos aspectos y en distintos niveles territoriales ya sean nacionales, regionales o comunales.

Se presentan cifras de la composición por edades (ver tabla N°3). Del análisis de estas características de la población se pueden determinar además índices como el de masculinidad y el de dependencia demográfica.

La proyección de población es una estimación acerca del tamaño (ver tabla n°2), de acuerdo a la evolución de la población.

Actualmente, a nivel país se vive una e transición con una disminución de los niveles de mortalidad y natalidad acontecidos en la segunda mitad del siglo XX. A raíz de esto se presentan situaciones como el envejecimiento de la población y la disminución en la proporción de población económicamente activa. El INE ha proyectado para el año 2050 que la población de 60 años y más se aproximará al 30% del total.

Tabla N°5: Población total 2002 y proyectada 2012 INE

Territorio	Año 2002	Año 2012	Variación (%)
Comuna de Quillota	75.916	88.803	17
Región de Valparaíso	1.539.852	1.795.765	16,60
País	15.116.435	17.398.632	15,10

Fuente: Censo 2002 y Proyección de Población 2012, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Tabla N°6: Población por grupos de edad 2002 y proyectada 2012 INE.

Edad	2002	2012	% según Territorio 2012		
			Comuna	Región	País
0 a 14	18.568	18.342	20,65	20,57	21,77
15 a 29	18.354	21.935	24,70	24,53	24,56
30 a 44	18.044	17.755	19,99	20,05	21,08
45 a 64	13.599	21.050	23,70	23,64	23,08
65 y más	7.351	9.721	10,95	11,22	9,52
Total	75.916	88.803	99,99	100,01	100,01

Fuente: Censo 2002 y Proyección de Población 2012, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

4.1.3.2 Economía

Las tasas de desocupación a nivel nacional son uno de los indicadores más relevantes a la hora de establecer comparaciones regionales o comunales. Ellas, reflejan en gran medida la situación económica de la Comuna en relación a la Región y al conjunto del país.

Población Ocupada: "Personas de 15 años y más que durante la semana anterior a la realización de la encuesta trabajaron a lo menos una hora: por un sueldo o salario, de forma independiente para obtener beneficios o ganancia familiar (incluye a los familiares no remunerados), como aprendices o realizando una práctica; y personas con empleo pero que, durante el período de referencia, estuvieron temporalmente ausentes de su trabajo por licencia, huelga, enfermedad, vacaciones u otra razón."²

Población Desocupada: "Personas de 15 años y más que, durante la semana anterior a la realización de la encuesta, se encontraban sin empleo, y que, en las últimas cuatro semanas anteriores a la realización de la encuesta, hicieron esfuerzos concretos para conseguir empleo."³

Población inactiva: "Personas de 15 años y más que durante el período de referencia de la encuesta no se encontraban ocupadas ni desocupadas (estudiantes, jubilados, otra situación), esto es, no integran la población económicamente activa."⁴

² Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) Ministerio de Desarrollo Social.

³ Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) Ministerio de Desarrollo Social.

⁴ Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) Ministerio de Desarrollo Social.

Relacionado con el empleo y la actividad económica, y con la finalidad de comprender las características propias de cada Comuna y poner en concordancia las políticas de promoción de la actividad empresarial con la realidad comunal, es necesario conocer y ponderar la importancia relativa de la pequeña, mediana y microempresa y la cantidad de empleos que generan cada una.

Tabla N°7: Población ocupada, desocupada e inactiva CASEN 2003-2006-2009

Territorio	Ocupados			Desocupados			Inactivos		
	2003	2006	2009	2003	2006	2009	2003	2006	2009
Comuna de Quillota	30.750	35.335	31.412	2.266	2.719	2.681	27.624	25.605	36.898
Región de Valparaíso	582.873	655.912	654.965	79.931	59.432	89.287	534.284	545.609	625.961
País	5.994.561	6.577.961	6.636.881	643.977	519.357	755.252	4.995.468	5.288.126	5.871.272

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

Relacionado con el empleo y la actividad económica, y con la finalidad de comprender las características propias de la Comuna y poner en concordancia las políticas de promoción de la actividad empresarial con la realidad comunal, es necesario conocer y ponderar la importancia relativa de la pequeña, mediana y microempresa y la cantidad de empleos que generan cada una.

Tabla N° 8: Número de empresas según tamaño 2006-2008-2010

Tamaño Empresa	Comuna			Región			País		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Grande	14	18	27	491	549	631	9.458	10.496	11.133
Mediana	63	74	79	1.375	1.546	1.668	18.317	20.653	22.044
Micro	3.719	3.691	3.597	66.268	65.849	64.671	609.613	614.747	616.702
Pequeña	576	624	678	11.643	12.476	64.671	125.425	137.118	148.194
Total	4.372	4.407	4.381	79.777	80.420	131.641	762.813	783.014	798.073

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII)

4.3.3.3 Indicadores Sociales

La pobreza en Chile se define a partir de una canasta básica de alimentos, cuyo valor se actualiza según la evolución de los precios. Con ese valor se definen la línea de indigencia y la línea de pobreza (\$32.067 y \$ 64.134, respectivamente para CASEN 2009).

Así definida, la pobreza disminuyó sostenidamente en las dos últimas décadas, desde un 38,6 % en 1990 a un 13,7% en 2006, verificándose una mayor incidencia de pobreza en hogares con jefatura femenina que con jefatura masculina.

La pobreza en Chile se define a partir de una canasta básica de alimentos, cuyo valor se actualiza según la evolución de los precios. Con ese valor se definen la línea de indigencia y la línea de incidencia de la indigencia en la población: "Porcentaje de personas cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias; esto es, que pertenece a hogares cuyos ingresos no son suficientes para costear una canasta básica de alimentos a sus miembros."⁵

⁵ Encuesta de caracterización Socioeconómica CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla N°9: % de Personas en Situación de Pobreza Comuna / Provincia / Región:

% de Personas en Situación de Pobreza Comuna / Provincia / Región						
	Año 2011			Año 2013		
	Pobreza Extrema	Pobreza No Extrema	Pobreza Total	Pobreza Extrema	Pobreza No Extrema	Pobreza Total
Comuna de Quillota			23,36%*			14,17%*
Provincia de Quillota	5,62%	13,27%	18,89%	5,56%	13,83%	19,39%
Región de Valparaíso	3,38%	13,51%	16,89%	4,51%	11,07%	15,58%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2011-2013, Ministerio de Desarrollo Social, Elaboración propia.

*Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal metodología SAE⁶ para áreas pequeñas.

Tabla N°10: Jefes de Hogar en la Comuna de Quillota

Jefe de Hogar - Comuna Quillota - Casen 2013	
Hombre	16535 62,6%
Mujer	9893 37,4%
Total Jefes de Hogar en la Comuna	26428

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013, Ministerio de Desarrollo Social.

⁶ SAE: el método consiste en estimar la tasa de pobreza a nivel comunal (p_{sae}) como un promedio ponderado entre la tasa de pobreza directa (p_{dir}) y una tasa de pobreza sintética (p_{sin}).

Tabla N°11: Ingreso promedio de los hogares CASEN 2003-2009

Ingresos Promedios	2003	2006	2009	Región	País
Ingreso autónomo	408.124	459.224	468.020	618.371	735.503
Subsidio monetario	4.660	5.095	18.696	18.133	18.792
Ingreso monetario	412.784	464.319	486.716	636.504	754.295

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social

4.3.3.4 Indicadores Educativos

Se expone un conjunto de datos educativos para obtener una primera visión del mapa de establecimientos que imparten educación escolar en las comunas del país.

Los datos sirven para comparar la comuna con la región y el país, cómo se distribuyen los establecimientos por dependencia -municipal, particular subvencionado, particular pagado- y si han existido variaciones en los últimos cinco años en términos de aumentos o disminuciones.

Asimismo, se aportan los resultados promedio de las pruebas de medición calidad (Simce) durante la trayectoria escolar y los resultados al egreso del sistema escolar, según la Pruebas de Selección Universitaria (PSU), en orden a observar elementos de desempeño.

Finalmente, se incluyen los años de escolaridad promedio de la población que permiten observar el nivel educacional de la población y cómo ha evolucionado en los últimos seis años. Como una cifra relevante, que da cuenta del crecimiento dramático de la cobertura de educación superior en Chile, en nivel de educación, la superior completa, más que se duplica entre los años 2003 y 2009.

Tabla N° 12: Establecimientos educacionales por dependencia 2005-2010

Establecimientos	Comuna		Región		País	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Corporación Municipal	0	0	112	106	1.215	1.166
Municipal	23	21	307	301	4.883	4.573
Particular Subvencionado	27	35	387	491	4.630	5.681
Particular Pagado	10	7	125	101	763	674
Corporación Privada	0	0	6	6	70	70
Total	60	63	937	1.005	11.561	12.164

Fuente: Elaboración propia en base a Matrículas, Ministerio de Educación (MINEDUC).

Tabla N° 10: Nivel educacional de la población 2003-2009

Nivel Educacional	2003	2006	2009	% según Territorio (2009)		
				Comuna	Región	País
Sin Educación	635	1.466	3.211	5,24	2,48	3,52
Básica Incompleta	8.505	9.986	8.200	13,37	11,60	14,34
Básica Completa	6.122	8.578	3.937	6,42	10,10	10,97
Media Incompleta	14.272	13.257	12.838	20,93	20,61	18,98
Media Completa	17.859	17.740	19.987	32,59	33,20	29,90
Superior Incompleta	6.501	5.335	7.051	11,50	10,77	9,86
Superior Completa	6.355	7.297	6.105	9,95	11,23	12,43
Total	60.249	63.659	61.329	100	99,99	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla N°11: Población 25 años o más, tasa de escolaridad.

CASEN 2013 - Población de 25 años o más - Quillota	Promedio
Prom. Años de Escolaridad	10,75 años

Elaboración propia en basa encuesta CASEN 2013

4.3.4 Organizaciones Sociales

Existen diversas formas de agrupaciones sociales a continuación se presentaran el listados de juntas de vecinos, centros de madres, clubes de adulto mayor y organizaciones Culturales.

4.3.4.1 Junta de vecinos⁷

Organización comunitaria de carácter territorial, representativa de las personas que residen en un mismo barrio y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos.

Las juntas de vecinos existentes en Quillota son 149, según la secretaria Municipal de la Comuna.

4.3.4.2 Centros de madres

Centros de Madres son espacios públicos auto manejados en el barrio, en que madres y sus hijos se reúnen diariamente. El ambiente es informal. Se entra en el grupo por tomar un café o por visitar el tiende de mercancía de segunda mano de Centro de Madre. Se ofrece cuido de niños en una manera de presentarse sin avisar para niños de todas edades durante las horas de abrimiento del centro. Centros de Madres se basan en participación. Su lema es que “todos hacen bien por lo menos una cosa que pueden contribuir. Los Centros de madres existentes en Quillota son 49.

⁷ <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/juntas-de-vecinos>

4.3.4.3 Clubes adultos mayores

Son organizaciones, donde grupos de adultos mayores se reúnen para compartir y realizar actividades tanto recreativas como de desarrollo personal. Los Clubes del adulto mayor que existen en Quillota según la Secretaria Municipal son 47.

4.3.4.4 Organizaciones culturales

Corresponden a organizaciones que de una u otra forma buscan vincularse y aportar al desarrollo Cultural de la zona. En Quillota existen 47 de diversa índole, según la Secretaria Municipal.

4.3.5 Antecedentes institucionales

4.3.5.1 Ilustre Municipalidad de Quillota

La ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695) establece que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en la municipalidad, las cuales son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de las respectivas comunas, asimismo, se establece que las máximas autoridades de las municipalidades están constituidas por el alcalde y el concejo. Este último está constituido en Quillota, por 6 miembros elegidos por votación directa.

Para la realización de sus funciones se compone de 12 departamentos y 3 áreas conforme el siguiente desglose y organigrama

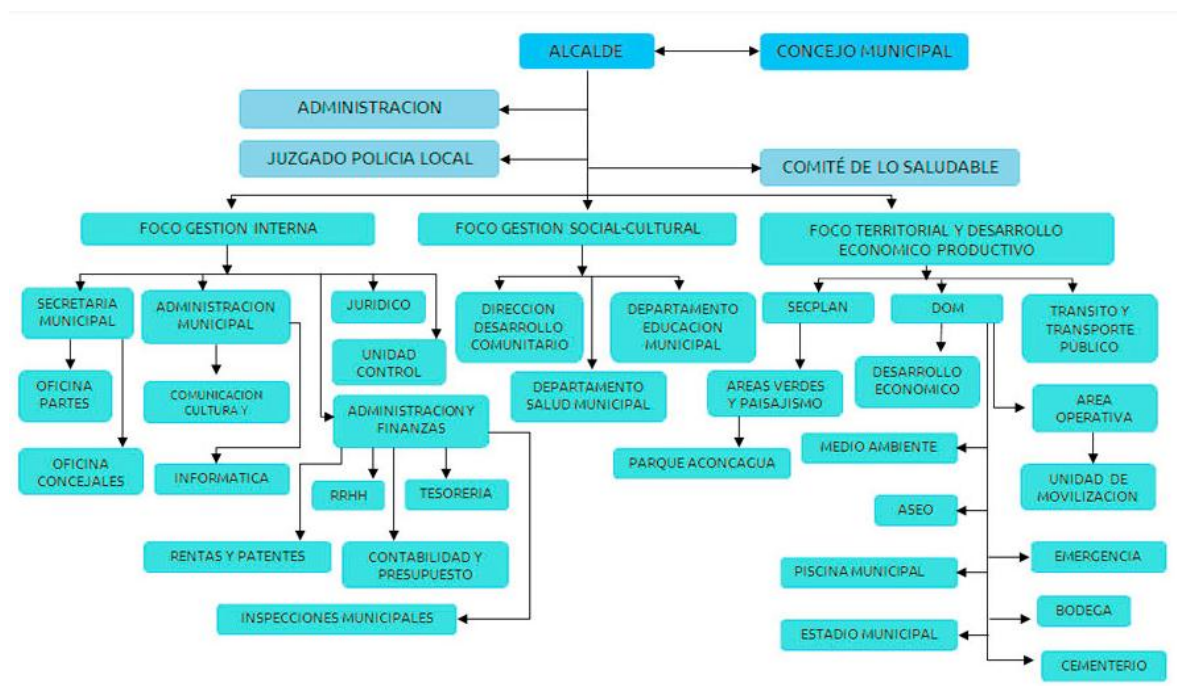
Departamentos

- Departamento de Administración Municipal
- Dirección de Comunicación, Cultura y Turismo
- Secretaría Municipal
- Asesoría Jurídica
- Dirección de Control
- Dirección de Administración y Finanzas
- Secretaría Comunal de Planificación
- Dirección de Obras Municipales

- Dirección Tránsito y Transporte Público
- Dirección de Desarrollo Comunitario
- Departamento de Educación
- Departamento de Salud

Áreas

- Área de Desarrollo Institucional y Gestión Interna
- Área de Gestión Territorial y Desarrollo Productivo
- Área de Desarrollo Social



⁸Figura N 6, Organigrama municipal Quillota.

4.3.5.2 Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO

Misión

“Co-Construir participativamente con calidad un desarrollo comunitario centrado en las personas promoviendo el ejercicio de los derechos y reduciendo las brechas de inequidad, actuando de manera integral y desde un enfoque territorial”

Visión

⁸ Fuente: http://web.quillota.cl/transparencia/?page_id=880

“Como dirección de desarrollo comunitario de la ilustre municipalidad de Quillota, aspiramos a construir una comuna más humana que promueva la igualdad de oportunidades para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, la solidaridad, el respeto por la dignidad humana y diversidad de los habitantes de la comuna de Quillota”.

Objetivos Estratégicos:

- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias de la comuna de Quillota que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social, considerando sus particularidades individuales y colectivas, mejorando el acceso a las redes y prestaciones diferenciadas
- Fomentar el emprendimiento productivo contribuyendo al desarrollo de capacidades en gestión empresarial, de igual forma en la empleabilidad de usuarias respecto a acciones de intermediación y formación a partir del trabajo en red interior y exterior del municipio, aumentando el capital económico y social de los ciudadanos en los territorios de la comuna de Quillota
- Co-Constuir espacios para la valoración y reconocimiento de las diversas capacidades humanas de las comunidades, familias, grupos e individuos, con el propósito de promover la agencia colectiva y personal de los ciudadanos así como en el abordaje de los distintos efectos de las inequidades sociales.
- Fortalecer la participación y asociatividad de las personas, grupos y comunidades tanto en el municipio como en el territorio, a través de la promoción del ejercicio de derechos, el valor de la solidaridad y la vida saludable, contribuyendo de esta manera la gestión participativa de los recursos públicos, el mejoramiento de infraestructura comunitaria, la creación de espacios intergeneracionales y desarrollo local integral.
- Gestionar con calidad los servicios con los que cuenta DIDECO a través del desarrollo humano, la oportuna gestión de sus recursos e información, lo cual facilite la oferta programática de la dirección en territorio.

4.3.5.3 Casa de la Cultura

Su misión, es brindar oportunidades de participación y apoyo a la comunidad a través de capacitación y asesoría artístico-cultural, facilitando un espacio donde convergen las principales actividades de organizaciones y agentes culturales de la comuna; además de proporcionar un

espacio que se encuentra abierto, donde pueden desarrollarse e interactuar sin discriminación., estimulando el crecimiento artístico-cultural de los involucrados, la formación de nuevas organizaciones y mejorando el desempeño artístico en presentaciones públicas.

La actual Casa de la Cultura ubica se quehacer en calle Merced 175 desde el día 14 de Junio de 2010. Esta dependencia, abrió nuevos desafíos para la gestión cultural, puesto que siendo un espacio más amplio para el desarrollo de los talleres, se habilitó una sala de reuniones para organizaciones culturales, otra para exposiciones y un salón auditorio, para la realización de actividades abiertas al público.

4.3.5.4 Museo Histórico-Arqueológico de Quillota

Museo Histórico-Arqueológico de Quillota (MHAQ), dependiente del Área Comunicación Cultura y Turismo de la Ilustre Municipalidad de Quillota, fue creado oficialmente el 05 de Diciembre de 1997, por iniciativa del Taller de Investigación y Difusión de la Historia y Geografía de Quillota, para rescatar la tradición Patrimonial Histórica y Arqueológica de la ciudad.

Desde el 1997 al 2009 el MHAQ funcionó en la propiedad del mismo municipio, denominada Casa Samper-Polo, ubicada en el tradicional barrio de la Calle Merced. Desde Enero del 2010 se encuentra en la Casa Colonial, Monumento Nacional, ubicado en calle San Martín N° 336, Quillota.

Su quehacer está orientado a la investigación, conservación y difusión del patrimonio cultural del valle de Quillota, labor que está dirigida a la comunidad estudiantil y público en general. En este contexto, el MHAQ se ha convertido en un referente importante en la comuna y provincia de Quillota para la investigación, resguardo, protección, educación y difusión del patrimonio cultural que posee y que ha dado origen al valle de Quillota, logrando trascender su labor y siendo considerada una institución relevante para el resto de la Región de Valparaíso.

*Misión*⁹

“El Museo Histórico- Arqueológico de Quillota promueve la valoración del patrimonio histórico-arqueológico tangible e intangible del Valle de Quillota mediante la integración de sus procesos de rescate, preservación, investigación y difusión, enriqueciendo el desarrollo cultural de la comunidad y su entorno.”

⁹ Fuente: <http://www.museodequillota.cl/>

*Visión*¹⁰

“Consolidar al Museo Histórico-Arqueológico de Quillota como un referente de gestión patrimonial abriendo espacios para el desarrollo del conocimiento, la investigación y difusión sobre la Historia y Arqueología del Valle de Quillota”

El Museo Histórico – Arqueológico de Quillota nace como una institución sin fines de lucro, de carácter permanente, al servicio de la comunidad y abierta al público, creado con el objetivo de estudiar y comprender la historia del poblamiento del Valle de Quillota, a través de la interacción entre los habitantes y su medio natural geográfico. Para ello promueve la identificación, registro, conservación, protección, difusión y exhibición del Patrimonio Cultural Arqueológico e Histórico con propósitos de estudio, educación y deleite.

Actualmente, el MHAQ cuenta con 5 salas de exhibición que son las siguientes:

Sala Geografía

Cuenta con la ubicación geográfica, descripción breve de clima, relieve, flora y fauna característica de la zona. Además, cuenta con una descripción estratigráfica de los tipos de suelo del Valle de Quillota.

Sala Primeros Habitantes de Quillota

Se exponen evidencias de las primeras poblaciones alfareras indígenas que la arqueología registra en el Valle de Quillota corresponden al Complejo Cultural Bato y Complejo Cultural Llolleo, culturas que se adscriben al Periodo Agroalfarero Temprano (300 aC – 1000 dC) y que han sido rescatados de Sitios Arqueológicos encontrados en Quillota, tales como Sitio Estadio de Quillota, Sitio Aspillaga, Sitio Fundo Esmeralda, Sitio Los Paltos

Sala Enterratorio Aconcagua

Se expone reproducción de un contexto fúnebre del Sitio Arqueológico Estadio de Quillota adscrito a la Cultura Aconcagua, Periodo Agroalfarero Intermedio Tardío (900 al 1400 dC).

Sala Aconcagua – Inca

Se exponen restos arqueológicos de la Cultura Aconcagua (Periodo Agroalfarero Intermedio Tardío 900 al 1400 dC) y la Cultura Aconcagua con influencia Inca (Periodo Agroalfarero Tardío 1400 al 1535 dC).

¹⁰ Fuente: <http://www.museodequillota.cl/>

Sala Histórica

Se exponen contenidos desde la llegada del español al Valle de Quillota y diversos sucesos históricos que han influido en el desarrollo social, económico y cultural de esta ciudad, como el proceso fundacional, la llegada del ferrocarril, desarrollo industrial y la presencia de Diego Portales en la ciudad. Estos contenidos históricos se complementan con piezas históricas.

4.3.5.5 Unidad de Turismo

Misión

La Oficina de Turismo de Quillota tiene como Misión informar de la oferta turística del municipio y proyectar una imagen de calidad y excelencia turística con el objetivo de:

- Satisfacer y superar las necesidades y expectativas de nuestros visitantes en relación a la información solicitada y la oferta existente.
- Mejorar y asegurar la calidad de vida de los ciudadanos, entendiendo el turismo como generador de riqueza y empleo.

Objetivos

El servicio de la Oficina de Información Turística de Quillota tiene como objetivo primordial dar una respuesta personalizada a cada demanda de Información, las funciones de la Oficina de Turismo de Quillota son:

- Facilitar información turística de Quillota y su entorno inmediato, de una forma objetiva, para satisfacer las demandas de los visitantes y optimizar su experiencia.
- Proporcionar material promocional de Quillota y sus alrededores.

La Oficina de Turismo de Quillota, ofrece a todos sus visitantes, tanto turistas, excursionistas, como a los propios ciudadanos, información turística de Quillota.

Los Servicios que presta son:

- Información Turística en los idiomas español e inglés.

- Atención Turística individualizada y atención turística para Grupos.
- Atención por e-mail y telefónica.
- Creación de Rutas Turísticas
- Asesoría a Cámara de Turismo
- Otros

4.4 Plan de Desarrollo Comunal de Quillota

El PLADECO 2010-2015 de la comuna de Quillota se desarrolló en 3 etapas;

Etapa I: Diagnóstico y evaluación de las apuestas de desarrollo local;

Etapa II: Definición de los nuevos lineamientos estratégicos o un Pladeco Actualizado;

Etapa III: Elaboración de un sistema de evaluación y actualización de los lineamientos estratégicos.

La etapa I tuvo como resultados la constitución del Equipo Gestor Municipal, respaldado por el alcalde, con una unidad técnica liderando el proceso del PLADECO y un diagnóstico global prospectivo.

La etapa II tuvo como resultados la definición de la Imagen Objetivo, la definición de los nuevos lineamientos estratégicos y un PLADECO actualizado.

La etapa III obtuvo como resultado la definición de un conjunto de indicadores y mecanismos para dar seguimiento al PLADECO.

En su construcción se realizaron diversos pasos metodológicos los cuales se describen brevemente a continuación;

Recopilación de información, siendo relevantes la investigación bibliográfica, reuniones de trabajo con los focos en que se distribuye la orgánica municipal, trabajo de talleres con diversos actores tanto del mundo público como privado, actividades de participación ciudadana y la aplicación de una encuesta de satisfacción a los usuarios del sistema de salud.

En relación a la investigación bibliográfica se recurrió a la recopilación y estudio de variadas fuentes de información secundaria poniendo el énfasis en la obtención de la mejor información disponible en cuanto a su actualización.

Por otra parte, el trabajo realizado con los actores del mundo público (focos) cumple el doble propósito de relevar información respecto de la visión en cuanto al desarrollo de la comuna, y la sensibilización de estos respecto de la utilidad del PLADECO como herramienta para el desarrollo de la comuna.

La sistematización de la información recogida, se trabajó en conjunto con los focos y el Equipo Gestor Municipal de modo tal que los elementos entregados en la diferentes etapas son el fruto de un trabajo conjunto entre los profesionales de la municipalidad y el equipo consultor.

Evaluación y Seguimiento

Como propuesta de evaluación y seguimiento, el PLADECO 2010-2015 propone tres metodologías complementarias;

- **Matriz de Evaluación y Seguimiento:** Tiene por objetivo elaborar una base común de antecedentes básicos de los proyectos que permita homologar el lenguaje de los diversos focos y sistematizar la información básica considerada relevante.
- **Matriz de Responsabilidades:** En esta se indican por una parte los proyectos por foco o área de planificación, y por otra parte los diversos organismos que pueden tener injerencia en dicho proyecto. Respecto del grado de compromiso que deben observar las diferentes reparticiones es posible identificar grados de esta en el cuadro, mediante simbologías. Esta matriz debe ser llenada por el encargado del proyecto, a fin de presentarla a los diversos focos para su revisión y acuerdo.
- **Matriz de Plazos:** Como complemento al sistema de evaluación y seguimiento se establece una matriz integrada con los plazos de los estudios/proyectos, la cual permite ver de modo integral el estado de avance de dichos proyectos por trimestre.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

5.1 Análisis: Encuestas y Entrevistas

Con los actores identificados de las áreas de turismo y cultura de la comuna, se realiza un cuestionario para la conocer la situación de estas áreas en la actualidad y así poder generar una medición de los objetivos del PLADECO 2010-2015.

Al estudiar dos líneas estratégicas dirigidas a distintas áreas las conclusiones se dividen. En las organizaciones turísticas la respuesta hacia las medidas concretas que nacen del PLADECO 2010-2015, como programas de capacitación municipal, políticas que busquen promover el empleo o el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la comuna, todas las respuestas son negativas, reflejando que estas medidas específicas que el municipio puso como meta no han sido realizadas.

Pero en el caso de preguntas relacionadas con la percepción personal de los encuestados, cómo si la industria turística en la comuna ha crecido o si Quillota tiene una cultura emprendedora, las respuestas son mayoritariamente positivas, y al aplicar una pregunta de respuesta abierta, donde se busca conocer las sugerencias y observaciones de las organizaciones hacia la municipalidad, las respuestas varían, existen muchas sugerencias de cómo la industria podría aumentar su tamaño, que es lo que falta y donde se está errando, pero aun así la percepción del trabajo de la Unidad de Turismo y del municipio es buena, los entrevistados sienten apoyo de estos, creen que la tarea es compleja, pero que van por el camino correcto.

También se identifica que el trabajo de la Cámara de Turismo, que nace el año 2008 en la comuna, es activo, pero que no se concretan generalmente los proyectos que aquí se gestan, algunos entrevistados involucran la política en esta situación, creyendo que por factores políticos anexos al trabajo de la cámara las cosas no han funcionado, pero la visión de la mayoría de los entrevistados de por qué la industria no crece nace desde la falta de identidad de los habitantes en general, más que de una falta de intención de trabajar para mejorar y que se refleja en cómo se venden hacia el exterior.

En las entrevistas relacionadas al área cultural la situación fue similar que la anterior, las medidas concretas de los objetivos del PLADECO 2010-2015 cómo talleres de construcción de imagen e identidad dictado por el municipio o la publicación de un libro desde el municipio que refleje la identidad obtuvieron sólo respuestas negativas.

En cambio las preguntas de percepción personal cómo si la identidad de los Quillotanos ha aumentado o si el municipio trabaja en la identidad de los territorios, fueron totalmente positivas. Existen también en esta encuesta preguntas que tienen relación tanto a objetivos del PLADECO 2010-2015 cómo a percepción, pero que no nacen de ningún objetivo o actividad concreta planteada en este cómo por ejemplo si conoce alguna medida concreta que contribuya a la

construcción de la identidad comunal o alguna que contribuya al desarrollo cultural, y en estos ámbitos la respuesta fue mayoritariamente positiva, ejemplificando con una serie de actividades culturales que aseguran se realizan constantemente en la comuna, además de la construcción del nuevo centro cultural municipal de gran tamaño, el que tiene grandes expectativas en los encuestados.

En la pregunta de respuesta abierta se manifestaron muchas opiniones, pero casi completamente dirigidas al mismo problema, la identidad de la comuna, y más específico la identidad de los habitantes de Quillota, aseguran que la cultura va ligada a la identidad. Los entrevistados afirman que el municipio trabaja constantemente en generar más cultura para la comunidad, pero es esta la que muchas veces no se muestra interesada, no existe un apego al territorio por parte del Quillotano, esto porque no conocen su identidad y esto genera un bajo consumo cultural. Es también un problema como los avances urbanísticos destruyen el patrimonio arquitectónico de la zona céntrica de la comuna.

Muchos aseguran que la identidad debiese ser orientada hacia la historia de la comuna, es un lugar con variadas culturas prehispánicas, además de tener un pasado colonial importante, existen varios personajes de la historia de nuestro país que tuvieron influencia en el lugar, el recuerdo de lo que fue Quillota es lo que se perdió.

Al analizar las respuestas de los agentes de la comuna tanto en turismo como en cultura, el diagnóstico confluye principalmente el mismo problema, la falta de identidad y cómo esta afecta ambas aristas de la comuna. Es en esta falta de una imagen e identidad comunal generalizada, en niveles territorio y de los habitantes, en la que se plantearon algunos de los objetivos del PLADECO 2010-2015, pero se concluye que no es un tema solucionado después de la creación y aplicación de este.

En la entrevista con Carlos Poblete, encargado de Cultura del Área de Cultura y Comunicaciones del municipio se visualiza la mirada del municipio sobre estos temas, Carlos afirma que el municipio conoce el problema identitario de la comuna, y que lo considera prioridad dentro de sus metas futuras para la comuna.

Gracias a esta entrevista se conoce el trabajo que actualmente realiza el municipio y en específico el Área de Cultura, y que va ligado a los objetivos de esta investigación. Por una parte se encuentra diagnosticando el impacto de los objetivos del PLADECO 2010-2015 relacionados a la cultura y por otro lado se encuentra ya gestando los ejes para el PLADECO 2017, basado en el Plan Municipal de Cultura que ya realizaron hace algunos años.

De esta entrevista se conoce la realidad de los departamentos de cultura del municipio que son tres, que dependen de distintas áreas; uno que depende del área de salud, otro del área de

comunicaciones y otro del área de educación. Con la inclusión del Plan de Cultura Municipal en el PLADECO 2017 se busca unificar el trabajo de estos departamentos.

Quillota está creando un plan integrado de artes basado en la construcción de un marco teórico potente, donde buscan crear un concepto propio de cultura. El modelo de desarrollo local que la administración de Luis Mella ha propuesto durante estos años busca ir de la competencia a la colaboración.

Carlos Poblete afirma que cuando buscaban como municipio, junto con la cámara de turismo, crear un hito en la entrada de la ciudad para visibilizar esta misma y potenciar el turismo es cuando notaron más fuertemente la falta de identidad de la comuna, ya que no sabían cuál era su imagen, que construir en el hito y decidieron enfocar más esfuerzos en él tema.

El equipo de cultura está consciente que el trabajo en crear identidad es un pendiente del municipio, y que hasta ahora se ha dado más énfasis a temas como la salud o la intelectualidad de la comuna, pero aseguran que se ha trabajado en generar una inquietud sobre las raíces, sobre la identidad de los habitantes y de su territorio. Y que además de la deuda con la identidad, existe una deuda con los territorios rurales, pero aseguran que es un fenómeno generalizado del país y plantean que la división administrativa actual está desactualizada, la identidad traspasa estas divisiones.

5.2 Conclusiones

El PLADECO 2010-2015 de Quillota en las líneas que esta investigación abarca no contiene suficientes mecanismos de medición para sus objetivos, en ambas líneas estudiadas este plantean como métodos de medición cuatro indicadores y que sólo abarcan en el Foco de Desarrollo Económico Productivo dos de sus objetivos, siendo que en total son cuatro. En el Foco Territorial, el objetivo “Imagen e Identidad”, que posee seis objetivos específicos, no deriva ningún indicador de medición en el capítulo de evaluación, por lo que conocer el impacto y el nivel de realización de las propuestas en la actualidad en ambos casos es una tarea compleja.

Este documento de planificación según la última versión del Manual para la Elaboración del Plan de desarrollo Comunal de la SUBEDERE es la agenda de trabajo del alcalde y su realización se debe orientar a satisfacer las necesidades de la comunidad local, a promover su avance social, económico y cultural, es por esto que surgen preguntas; ¿Entonces realmente se ha avanzado?, ¿Las necesidades se están satisfaciendo?, para saberlo se consideran las encuestas y una entrevista con el encargado del Área de Cultura de la municipalidad como instrumentos de medición.

Con los resultados de las encuestas y entrevista se obtiene una visión de la situación actual real de la comuna en turismo y cultura y se comprueba que bajo la mirada de los encuestados las medidas que nacen de los indicadores de medición propuestos en su mayoría no se llevaron a cabo. Pero a su vez se identifica una situación inesperada, las percepciones de los sujetos encuestados respecto al trabajo del municipio son sumamente positivas, y no porque este tenga todo resuelto, los agentes turísticos y culturales de la comuna tienen muchas nociones de lo que falta por realizar, de cuáles son las deudas del municipio con sus ámbitos respectivos, pero existe una simpatía con el trabajo que realiza, existe una visión de parte de este que los complace, se sienten cómodos y comprometidos con el modelo de desarrollo local que propone Luis Mella, que en las elecciones municipales de este año 2016 postula a su quinta reelección en la comuna.

Con la entrevista a Carlos Poblete se conoce más a profundidad la propuesta del municipio; Una visión filosófica, orientada a la intelectualidad que busca pasar de la competencia a la colaboración es la que define el Encargado de Cultura del Departamento de Cultura y Comunicaciones de la Municipalidad de Quillota, quién afirma que el municipio está consciente del camino que falta por recorrer, y lo demuestra dando a conocer la investigación y diagnóstico del PLADECO 2010-2015 en su área, la cultura, que desde hace un año el y su equipo se encuentran realizando, el que no está terminado, pero adelanta que la propuesta de este modelo de desarrollo local y su alcance es más profundo de lo que se ve. La elaboración de un Plan de Cultura Municipal con la construcción de un Marco Teórico que busca crear un concepto propio de cultura, un rescate identitario, un cambio de paradigma social y un modelo de enseñanza de las artes y que desde el cual, y en conjunto con el diagnóstico anteriormente mencionado, nacen

todas las propuestas que son las bases de los objetivos del PLADECO 2017, el que se encuentran construyendo en la actualidad. Esto da a conocer que el municipio sabe que la comunidad cree en su propuesta, el hecho de que estén en la actualidad trabajando en un documento que, según su planificación, estaría vigente el año 2017, después de las elecciones municipales de este año, muestra la seguridad que tiene este equipo en la confianza de la comunidad en su trabajo.

Desde los instrumentos aplicados también se identifica una problemática común en el desarrollo de las áreas de Turismo y Cultura, la falta de identidad local y sus consecuencias. Muchos entrevistados del área turística aseguran que el bajo progreso de la industria se debe a la falta de identidad de la comuna, ¿Cómo visibilizar una comuna en el ámbito turístico sin saber su imagen? Si los habitantes no saben cuál es su identidad, los servicios turísticos no saben que vender hacia el exterior, y esta carencia de identidad no sólo se refleja en el servicio que estos crean, sino también en cómo la comuna planifica sus territorios en pos del turismo. Un ejemplo es la no construcción de “el Hito” de Quillota que buscaba visibilizar la entrada a la ciudad, que colinda con la carretera, a través de un símbolo claro que la identifique, lo cual jamás se realizó a pesar de los múltiples esfuerzos de la Cámara de Turismo de llegar a un consenso de que cómo las personas reconocen a la comuna, la confusión fue tal que el proyecto después de un tiempo se pospuso indefinidamente. Esta situación, según Carlos Poblete, fue la más clara prueba de la inexistencia actual de identidad.

En el ámbito cultural que estudia esta investigación los objetivos del PLADECO 2010-2015 estaban completamente dirigidos a la creación de Imagen e Identidad, y a pesar de esto la situación de la cultura en la comuna se diagnostica desde estas, pero con una percepción de los encuestados de que se ha mejorado, los esfuerzos de parte de la municipalidad existen, pero el problema se encuentra en los habitantes. El interés por las actividades culturales de parte de la comunidad es muy bajo en comparación a su densidad demográfica, pero las medidas municipales para el desarrollo cultural en la comuna no son pocas, un ejemplo es que en diciembre del año 2016 se termina la obra gruesa del nuevo Centro Cultural Municipal de Quillota, una sede de tres pisos y gran tamaño, que busca visibilizar lo que se realiza en términos culturales en la comuna, unificando gran parte de las actividades en un solo lugar.

Esta falta de interés de parte de la comunidad, en base a las encuestas, se debe al bajo sentido de pertenencia con su territorio. Algunos encuestados aseguran que los fines de semana (ejemplificándose estos como momentos de tiempo de ocio) la comuna está vacía y que todos se trasladan a las ciudades costeras cercanas, como Viña del Mar, ya que existe más interés por pasear en el Mall que por disfrutar de los atractivos naturales de Quillota, pero ¿Cómo van a preferir pasar su tiempo libre en su ciudad si no conocen sus atractivos?, en este sentido este tema se refleja también en el turismo, el que bajo esta perspectiva de bajo conocimiento de su potencial, no se centra en visibilizar sus ventajas competitivas y estas mismas no se han definido por la falta de consciencia de su existencia y valoración del territorio.

El caso del Teatro Municipal Diego Portales de Quillota es otro reflejo de la situación cultural que sufre la comuna, este establecimiento cultural después del terremoto del año 2010 que azotó el país quedó estructuralmente damnificado, por lo cual todas las actividades que ahí se realizaban se trasladaron hacia otros espacios culturales, quedando este en estado de abandono, por falta de recursos para su restauración. Es entonces cuando la empresa de retail Almacenes París muestra interés en comprar el espacio para transformarlo en uno más de sus locales, bajo esta realidad un grupo de agentes culturales de la comuna encabezados por Ramón Yáñez, encargado del Colectivo Arte Joven de Quillota, preocupados por la situación inician una campaña en contra de la venta del espacio, y se sitúan en la plaza de armas de Quillota, centro neurálgico de la comuna, a solicitar firmas de parte de los habitantes para frenar la situación, a lo cual muchos de ellos afirman que esta medida sería positiva para la comuna, ya que no deberían ir siempre a Viña del Mar a comprar a esta empresa. En palabras de Ramón Yáñez “Decidimos como grupo dejar de intentarlo, no servía de nada”. La venta del espacio finalmente no se llevó a cabo y hoy el Ex Teatro Municipal Diego Portales se unirá a las reformas estructurales del edificio consistorial, para remodelarlo y unificar los espacios municipales.

Ambas situaciones son ejemplos claros del bajo sentido de pertenencia local, pero ¿Cómo van a sentir los habitantes pertenencia con su territorio si no existe una definición clara de su imagen?, algunos agentes culturales, e incluyendo a Carlos Poblete, aseguran que la esperanza de reconstruir la identidad se encuentra en la historia. Quillota desde sus inicios fue un lugar particular, dos culturas prehispánicas tuvieron lugar en este valle, además posee importancia histórica para el periodo colonial de Chile, y varios personajes importantes de la historia del país pasaron por la comuna y dejaron su huella, estas raíces comunales se han olvidado con los años y ya no forman parte de la escasa identidad actual.

La neutralización del pasado indígena no es una situación que solo afecte a Quillota, el país en general hace oídos sordos al pasado prehispánico y lo margina a ser un tema de estudio durante la escolaridad o a un hecho curioso digno de ser mostrado en nuestros museos a lo largo del país, pero en ningún caso parte de nuestra identidad actual. La constitución que nos define como un estado unificado que rige Chile desde 1980 no aporta tampoco a la inclusión del pueblo indígena a la identidad actual del país. Los conflictos relacionados con el control y el uso del territorio y los recursos naturales se han convertido en un fenómeno frecuente en todas las regiones del mundo, según la CEPAL (Órgano colaborador en el más reciente Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Comunal), estos conflictos a menudo se generan y desarrollan en contextos de exclusión política, discriminación social y marginalización económica. Al mismo tiempo, cuando la tierra se convierte en motivo de disputa, los conflictos violentos generan toda una serie de impactos y limitaciones en el desarrollo humano y el empoderamiento de los pueblos indígenas. En el estudio “Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos” del año 2014 realizado por la CEPAL, Chile encabeza el ranking de conflictos territoriales con la población indígena en

Latinoamérica. Observando esta situación general de nuestro país, rescatar la identidad es un tema de alta dificultad para cualquier localidad.

A demás de este desconocimiento de las raíces existe el tema de identidad territorial diversa, al ser Quillota una comuna compuesta por cinco grandes extensiones de territorio con características rurales y por un centro urbano mucho más pequeño en dimensiones pero más grande en densidad compuesto por nueve unidades de carácter urbano. Ambos tipos de zonas a pesar de tener tantas características diferentes, comparten una división administrativa territorial y cómo se apunta anteriormente, una historia y raíces en común. Es entonces cuando se presenta la problemática del trabajo sobre identidad en los territorios, el análisis de los instrumentos de medición arroja que existe una deuda de parte del municipio con las zonas rurales, una falta de integración de estas zonas a la planificación comunal. Carlos Poblete reafirma esta visión “El municipio tiene una deuda con estos territorios, existe una marginalización de lo rural” pero agrega “Esto también pasa en otras zonas del país”. Esta arista también aporta a la pérdida de identidad local, el rescate identitario debe involucrar a todas las comunidades, con su diversidad y sus necesidades específicas. En marco de esta situación es que la planificación territorial entra en juego, ¿Es la división administrativa actual correlativa a la identidad local?, la identidad traspasa estas divisiones.

Conocer la identidad brinda un punto de partida para la planificación de cualquier línea estratégica del PLADECO, como se puede ver ejemplificado en esta investigación, sin identidad todo esfuerzo de construir desarrollo pesa el doble y muchas veces frena el crecimiento. Si no tenemos claro quiénes somos y de donde nacemos, conocer nuestras necesidades se hace más difícil y no se identifica apropiadamente que es lo que la comuna necesita para avanzar, el PLADECO pasa a ser un documento teórico, el cual jamás se concretará cómo línea de trabajo y no tendrá incidencia alguna en la población a la que busca planificar. Para la construcción y fortalecimiento de la identidad la cultura actúa como un catalizador, generando espacios de encuentro entre individuos, logrando que se asocien, compartan visiones y conocimientos y creen comunidad.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realizó un estudio sobre la urbanización de Chile, y este sugiere que para una planificación efectiva del territorio Chile necesita unificar sus instrumentos de planificación regional y local bajo una coherencia con las ambiciones regionales, siendo el más efectivo el PLADECO, por su menor tiempo de aprobación en comparación con otros instrumentos de planificación local, involucrado con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), ya que el PLADECO refleja más fielmente la realidad de las localidades y brinda coherencia entre el desarrollo urbano, planificación territorial y aspectos generales. La propuesta es entonces dar a las administraciones locales y regionales la oportunidad de jugar un mejor rol en su proceso de desarrollo y otorgarles la capacidad de crear iniciativas para asegurar las conexiones apropiadas entre sí y arreglar vacíos que estos recursos

puedan tener es esencial. Esto implica crear una agenda basada en lo regional que sirva de guía para las iniciativas sectoriales en cada región.¹¹

Entonces para brindar dicha coherencia, el PLADECO debe reflejar la realidad de las localidades, y eso solo se puede lograr poniendo énfasis a la identidad de la comuna y “Orientando sus esfuerzos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, considerando una visión que incorpore aspectos económicos, sociales y ambientales que procuren un desarrollo humano equitativo e integral, cautelando las condiciones naturales del territorio, para beneficio de las generaciones presentes y futuras”. (Manual Elaboración Planes de Desarrollo Comunal, SUBDERE, 2009).

Si los objetivos estratégicos de un PLADECO nacen de la identidad, estará entonces conociendo y satisfaciendo las necesidades de los habitantes. Y si a su vez la planificación territorial se basa en los objetivos del PLADECO, como sugiere la OCDE, esta estaría absolutamente ligada a la identidad local y la comunidad, cumpliendo así las aspiraciones de los habitantes en la construcción de una identidad de unifique pero que a su vez respete cada identidad personal y comunitaria, estaría aportando a Identidad Cultural de nuestro país.

En base a lo concluido la hipótesis de investigación *a) Los proyectos y programas derivados de los objetivos específicos de la línea estratégica “Identidad e Imagen Territorial” del Foco Territorial y del Foco de Desarrollo Económico Productivo del PLADECO 2010-2015 de Quillota no se han completado* se valida pero no en su totalidad, ya que algunos de los objetivos si se cumplieron, aunque son minoría, en comparación al total. Las iniciativas que si realizaron provienen del área cultural, donde afirman que el municipio si ha creado iniciativas que promuevan la identidad y el desarrollo cultural.

La hipótesis *b) Los agentes relacionados al turismo y la cultura de la comuna de Quillota consideran que el trabajo del municipio en estas áreas no es el avance esperado después de la realización del PLADECO 2010-2015* se refuta, la percepción de los encuestados sobre el trabajo municipal es acorde a lo que esperan de este, aun teniendo en claro que faltan tareas por cumplir.

¹¹ Working Party on Territorial Policy in Urban Areas, OCDE, 2013.

5.3 Propuestas de Investigación

Para la evaluación de un PLADECOS el Manual de Elaboración de Planes de Desarrollo Comunal 2009 afirma;

“La planificación del desarrollo de la Comuna es una actividad permanente, que demanda una actitud de alerta en la gestión del PLADECOS, tanto en relación a la pertinencia y adaptación de contenidos de estudios, programas y proyectos, como en el juicio crítico de los logros alcanzados. Esto permitirá consolidar un proceso de planificación dinámico para el desarrollo futuro de la Comuna, que responda a sus necesidades y expectativas”

En este documento la SUBDERE recomienda revisiones cada seis meses de los estudios programas y proyectos que del PLADECOS deriven, incorporando estos en las rendiciones de cuentas de la administración municipal y la elaboración del presupuesto municipal anual.

Respecto a métodos de diagnóstico del trabajo realizado la SUBDERE sugiere generar información cuantitativa o cualitativa que contraponga la situación inicial de las necesidades con los cambios generados en estas una vez realizada la iniciativa. Y como alternativa sugiere utilizar los indicadores que se crean en el sistema de evaluación y control de cada iniciativa, que dependiendo de las características de cada iniciativa se generan. Si estos se utilizan se deben sistematizar para la evaluación del PLADECOS y se transforman en una herramienta para la evaluación del presente y del futuro PLADECOS.

En el caso de Quillota la metodología del Manual de Elaboración de PLADECOS no es muy eficaz, por la baja cantidad de indicadores por iniciativa que se crearon, no es factible sistematizar los datos, la información que pudiese derivar de esta no sería un instrumento efectivo de medición. Además no siguieron la propuesta de elaboración de presupuesto anual (no fue recibida para los fines de esta investigación en los plazos estimados, aunque fue solicitada, por lo que se supone su no existencia).

Si bien estas indicaciones de evaluación teóricamente son útiles, se propone complementar con otros tipos de evaluación de proyectos para el caso PLADECOS 2010-2015 Quillota.

El sistema de *Cuadro de Mando Integral (CMI)* aunque proviene de la gestión privada, brinda una visión global que abarca más allá de los aspectos financieros de una organización, es un modelo que complementa esto con criterios que miden el desempeño en base a información no financiera.

El CMI es la representación en una estructura coherente de la estrategia de la organización a través de acciones claramente encadenadas entre sí, medidas con los indicadores de desempeño,

sujetas al logro de las metas previamente determinadas y respaldadas por un conjunto de iniciativas o proyectos. (Ver Cap. II Marco Teórico, Gestión Privada).

Dadas las características de este modelo es de gran utilidad medir más allá de los indicadores de realización de iniciativas, o de aspectos financieros a través de cuentas públicas como sugiere SUBDERE, ya que esta metodología brinda una visión de autoevaluación, es decir es posible evaluar la gestión del municipio en este caso, y ver en qué aspectos ellos como organización están fallando.

“Es una herramienta para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de los colaboradores en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo” (Kaplan y Norton 1999).

La evaluación de la SUBDERE omite la visión que posee el CMI sobre la organización, y al ser los objetivos estratégicos de la comuna el motor del PLADECOS, esta medición da una perspectiva complementaria ideal para este caso, donde las mediciones tradicionales no funcionan.

En evaluación como sugerencia para nuevos PLADECOS es necesaria la integración de ambas aristas, ya que tomando en cuenta que la propuesta del Modelo de Desarrollo Social que instaura el municipio de Quillota en la comuna es algo novedoso de lo cual no existe ningún registro previo sobre su uso y funcionamiento en otras localidades, para exponer y validar esta una medición lo más profunda posible es vital.

Cabe destacar que los indicadores existentes derivados de la sección de medición de las líneas que abarcan esta investigación, más que indicadores, son valores a conocer, que si bien pueden dar una orientación hacia el diagnóstico, no son lo que debiesen realizar.

A lo anteriormente mencionado se agrega una ejemplificación de un set de indicadores para la medición del PLADECOS 2010-2015 en específico en las líneas que aborda esta investigación, estos son;

Tabla N12°: Foco Desarrollo Económico Productivo

Indicador	
Variación en la situación de empleo	Tasa de desempleo después (2016) – Tasa desempleo antes (2014)
Incremento de la productividad	Tasa productividad después (2016) – Tasa productividad antes (2014)

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N13°: Foco Territorial, Foco Imagen e Identidad

Indicador	
Tasa de consumo cultural	Total de participantes a actividades culturales / Número de espacios culturales
Tasa de participantes de las actividades de Museo Municipal	Total asistentes a museo / Total Población Comuna
Variación en cupos creados	Cupos después (2016) – cupos antes (2014) / Cupos antes (2014) X 100

Fuente: Elaboración Propia

:

INDICE DE TABLAS

TABLA N°1: FOCO DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.	53
TABLA N°2: BASE DE DATOS TURISMO	55
TABLA N°4: UNIDADES VECINALES, QUILLOTA	82
TABLA N°5: POBLACIÓN TOTAL 2002 Y PROYECTADA 2012 INE	84
TABLA N°6: POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD 2002 Y PROYECTADA 2012 INE	85
TABLA N°7: POBLACIÓN OCUPADA, DESOCUPADA E INACTIVA CASEN 2003-2006-2009	86
TABLA N° 8: NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO 2006-2008-2010	87
TABLA N°9: % DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA COMUNA / PROVINCIA / REGIÓN:	88
TABLA N°10: JEFES DE HOGAR EN LA COMUNA DE QUILLOTA	88
TABLA N°11: INGRESO PROMEDIO DE LOS HOGARES CASEN 2003-2009	89
TABLA N° 12: ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES POR DEPENDENCIA 2005-2010	90
TABLA N° 10: NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBLACIÓN 2003-2009	90
TABLA N°11: POBLACIÓN 25 AÑOS O MÁS, TASA DE ESCOLARIDAD.	91
TABLA N13°: FOCO TERRITORIAL, FOCO IMAGEN E IDENTIDAD	112

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N°1: TIPO DE SERVICIO TURÍSTICO.	62
GRÁFICO N°2: ¿DESDE EL 2010 A LA ACTUALIDAD, USTED CREE QUE LA OBTENCIÓN DE PERMISOS MUNICIPALES SE HA AGILIZADO?.	62
GRÁFICO N°3: ¿USTED CREE QUE QUILLOTA TIENE UNA CULTURA EMPRENDEDORA?	63
GRÁFICO N°4: TIPO DE ESTABLECIMIENTO CULTURAL.	65
GRÁFICO N°5: “¿USTED CREE QUE EL MUNICIPIO SE HA ENCARGADO DE TRABAJAR SOBRE LA IDENTIDAD DE LAS LOCALIDAD URBANAS Y RURALES DE QUILLOTA?”	65
GRÁFICO N°6: ¿USTED CREE QUE EL MUNICIPIO SE HA ENCARGADO DE TRABAJAR SOBRE LA IDENTIDAD DE LAS LOCALIDAD URBANAS Y RURALES DE QUILLOTA?	66
GRÁFICO N°7: “¿USTED SABE SI EN EL MUSEO EL MUNICIPIO HA IMPLEMENTADO IMÁGENES O LÁMINAS QUE MUESTREN LA IDENTIDAD DE LOS TERRITORIOS DE LA COMUNA?”	66
GRÁFICO N°8 Y N°9: ¿CONOCE ALGUNA MEDIDA GENERADA DESDE EL MUNICIPIO QUE CONTRIBUYA AL DESARROLLO DE LA IDENTIDAD DE LA COMUNA?	67
GRÁFICO N° 10: “¿CONOCE ALGUNA MEDIDA GENERADA DESDE EL MUNICIPIO QUE CONTRIBUYA AL DESARROLLO CULTURAL DE LA COMUNA?, ¿CUÁL?”	68

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA N° 1 MAPA DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO.	76
FIGURA N°2: MAPA PROVINCIA DE QUILLOTA	77
FIGURA N°3: COMUNA DE QUILLOTA.	80
FIGURA N°4 UNIDADES VECINALES QUILLOTA, UNIDADES URBANAS.	82
FIGURA N°5: MAPA UNIDADES VECINALES RURALES	83

BIBLIOGRAFÍA

- Humberto Rivas. (1998). Los Impactos Ambientales en áreas Turísticas Rurales y propuestas para la Sustentabilidad. *Gestión Turística Valdivia*, 3, p.47-79
- Blanca Esther Libera Bonilla. (2007). Impacto, impacto social y evaluación del impacto. *Acimed*, N° 3, 15.
- Observatorio Social, MIDESO. (2016). INFORME DE RESULTADOS REGIONALES SOBRE LA MEDICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL. Documento Metodológico, n° 1, 8 - 15. 2013, De CASEN Base de datos.
- MIDESO. (2013). Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal. Nueva metodología (estimación SAE e imputación de medias por conglomerados), n° 1, 2. 2013, De CASEN Base de datos.
- CEPAL. (2002). DEFINICIÓN DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL UTILIZADAS EN LOS CENSOS DE LSO PAÍSES LATINOAMERICANOS. Publicaciones CEPAL, n°1, 3 - 4. 1952- 2002, De CEPAL Base de datos.
- MINISTERIO DEL INTERIOR; SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. (2006). FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES. 2006, de Biblioteca del Congreso Nacional Sitio web: https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=251693&org=nxc2%3Fid_c%3D1027
- Seminario Iberoamericano de Cultura, Turismo y Desarrollo (AECI-acerca/OEI). (2006). LA CULTURA Y EL TURISMO COMO MEDIOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO. 2006, de Organización de Estados iberoamericanos, para la educación, la ciencia y la cultura Sitio web: <http://www.oei.es/historico/cultura/culturamhmejia.htm>
- Humberto Rivas O.. (2015). Orientaciones para el diseño de planes de desarrollo turístico. Servicio Nacional de Turismo, Subdirección de Desarrollo, n° 1, 5 - 25 y 51-54. 2011, De Orientaciones PLADETUR Base de datos.
- Dr. Roberto Hernandez Sampieri - Dr. Carlos Fernandez Collado - Dra. Pilar Baptista Lucio . (2006). Metodología de la investigación. México: McGRAWHILLINTERAMERICMA EDITORES, SA.
- M.C.GODOY. (-). LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE: ¿UN NUEVO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS?. Avance de investigación en curso, n° 1, 5 - 8. - , De GT 13: Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia. Base de datos.
- FRANCISCO LONGO Y TAMYKO YSA (eds.). (2008). Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea, El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. En LOS ESCENARIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI(13-15). España: Edicions Bellaterr.

- ODCE. (2012). ASSESSEMENT AND RECOMMENDATIONS. En Working Party on Territorial Policy in Urban Areas (7-11). paris: 15th Session of the Working Party on Territorial Policies in Urban Area.
- CEPAL; SUBDERE. (2009). MANUAL DE ELABORACIÓN DEL PLADECO. Santiago: MAVAL.
- Concurso políticas públicas, pontificia . (2014). CAPÍTULO VI Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. Propuestas para Chile, nº 1, 183-190. 2014, De Concurso políticas públicas Base de datos.

ANEXOS

Identidad Cultural

Identidad Cultural es el sentimiento de identidad de un grupo o cultura, o de un individuo, en la medida en la que él o ella es afectado por su pertenencia a tal grupo o cultura.

Está dada por un conjunto de características que permiten distinguir a un grupo humano del resto de la sociedad y por la identificación de un conjunto de elementos que permiten a este grupo autodefinirse como tal. La identidad de un pueblo se manifiesta cuando una persona se reconoce o reconoce a otra persona como miembro de ese pueblo. La identidad no es otra cosa que el reconocimiento de un pueblo como "si mismo" (Benedict, 1991).

Desde principios del siglo XIX (...) nace un sentido del término cultura que la asocia con la religión, el arte, la familia y la vida personal, los significados y los valores, en general la vida interior (Ibid, p.14). A medida que la religión va perdiendo posiciones en el proceso de secularización, la cultura se transforma entonces en liberación de formas metafísicas y religiosas y es reemplazada por la estética: el arte y la literatura llegan a ser la expresión más profunda del espíritu humano.

Mead (1974) señaló que los individuos interactúan mediante gestos significantes, símbolos lingüísticos que tienen un contenido que es más o menos el mismo para individuos diferentes y por lo tanto significan la misma cosa para todos ellos. Más aun, los símbolos hacen posible los procesos mentales y espirituales (...) Los gestos significantes que envuelven el uso de símbolos siempre presuponen la habilidad de cada participante en un proceso comunicativo para visualizar su propio desempeño desde el punto de vista de los otros, para asumir el rol de los otros (Ibíd., pp.146-7) (...) Esto es solo posible por la cualidad implícita en el símbolo de despertar "en el propio sí mismo lo que despierta en el otro individuo (Ibíd., p. 149)

Las identidades culturales funcionan produciendo significados e historias con los cuales las personas pueden identificarse. Mientras más importante sea el rol de la identidad colectiva para la construcción de identidades personales, mayor será la atracción de los significados y narrativas que se crean para interpelar a los individuos a identificarse con ellos (Anderson, 1983)

Resumen de Elaboración Propia.

Working Party on Territorial Policy in Urban Areas National Urban Policy Reviews, The Case of Chile

15th Session of the Working Party on Territorial Policies in Urban Areas 3 December 2012, 9:30-18:00 OECD Conference Centre, Room CC13 2 rue André Pascal, 75016 Paris

Chile's regional and local land planning instruments – the Regional Plan for Urban Development (Plan Regional de Desarrollo Urbano/PRDU) and three types of Regulating Plans (Plan Regulador Comunal, Inter-comunal and Metropolitano/PRC/PRI/PRM) were designed originally in the 1960s, and at least in the case of regulating plans, are based on legislation dating from the 1930s. They remain static and have difficulty adapting to the current dynamic urban reality. The complex administrative process for approving or amending Regulating Plans and the large set of documents to be presented when submitting them, results in long and intricate administrative and political processes. This often renders the new, renewed, or amended plans obsolete upon approval. Yet, when faced with urgent reconstruction due to an earthquake or other natural disaster, for example, PRC approval processes are significantly streamlined and may run two and a half years rather than the average of seven associated with the regular process.

In addition to greater planning agility, co-ordination and policy coherence in the urban space is necessary. It may be unrealistic to expect this from the PRC/PRI/PRM as these plans were designed to regulate land-use, construction and the physical development of urban areas. Thus, a management instrument that can promote more integrated urban development, programming or service delivery – one from which the land use plans cascade down – becomes essential for ensuring overall coherence. The Municipal Development Plans (Plan de Desarrollo Comunal/PLADECO) may provide such an instrument. Given their comprehensive approach, PLADECO represent an interesting management tool to promote coherence between urban development, land-use planning, and general economic development aspects.

Institutional co-ordination should be strengthened to enhance policy coherence²². Chile has embarked on the significant undertaking of establishing a National Regional Development Policy, a National Urban Development Policy and a National Rural Development Policy. This emphasis on overall territorial development will significantly enhance urban development and management in Chile. Yet, the success of these policies may strongly depend on Chile's capacity to address a lack of strategic and institutional co-ordination in territorial matters. From a strategic programming perspective, this can be partially achieved by establishing a territorial vision and strategic objectives (i.e., how Chile would like its territory to develop physically,

economically, socially and culturally in the next 10, 15, and 25 years) and then supporting the realisation of these objectives through national urban and rural policy. From an institutional angle, mechanisms and incentives to ensure that urban development is coherent with regional ambitions is necessary. One of the factors inhibiting greater coherence and co-ordination may be the fragmentation of territorial responsibility between the Secretariat for Regional Development and Administration within the Ministry of Interior (SUDERE) for all matters concerning regional and rural development and the Ministry of Housing and Urbanism (MINVU) for all matters regarding urban development. If Chile's regional development objective is to provide a framework for an integrated approach to its territorial development, given the government's history of strong sectoral management combined with weak cross-sectoral co-ordination, it may need to consider placing the responsibility for such development – including urbanism – under a single roof.

.Key recommendations for urban frameworks and sector policies in Chile

Urban planning and management frameworks

Several recommendations can be made in order to promote a more coherent and efficient framework for urban development in Chile:

- Develop more efficient urban planning documents, with the roles and responsibilities and interactions of each instrument clearly defined.
- Streamline the PRC/PRI/PRM approval process. This can include a mechanism whereby no approval process takes longer than a specified period of time, or no plan will be delayed in any one stage of the approval process past a given amount of time. Establishing any new process will require resources and incentive mechanisms to ensure that current reasons for delays are not repeated in another stage of the process. It can also mean more clearly defining the roles and responsibilities of the different actors in the process.
- Incorporate local and regional government participation in the development of urban planning documents, particularly PRI/PRM and regional plans, as well as the nationally-defined sectoral programmes for urban development.
- Give sub-national governments (regional and local) the opportunity to play a greater role in shaping their development process. This includes enforcing regional and municipal/urban development strategies (ERD, PLADECO), building capacity and developing incentives to ensure appropriate linkages among them, and addressing resource gaps. It also entails setting a regionally-based agenda as a guiding framework for sectoral initiatives in each region.
- Link regional development strategies to the national investment process and budget lines.

- Build greater territorial policy coherence at the central government level by placing responsibility for territorial development – regional, urban, and rural – under one ministry. This can help overcome difficulties in institutional and strategic co-ordination for territorial development and management. It could also help create the institutional framework necessary to promote alignment between long-term territorial development strategy and the territorial policies (e.g., regional, urban and rural) that can realise strategic objectives. Such a move could also help address problems of central level co-ordination among ministries

Respuestas Ley de Transparencia.



ORD N°067/2016

ANT: No hay

MAT: Lo que indica

QUILLOTA, 29 de Septiembre de 2016

DE : UNIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL MUNICIPAL
A : GIANINNA BENIMELLIS

Junto con saludar, cordialmente, me dirijo a usted, para dar respuesta a vuestra solicitud con fecha 26 de Septiembre del presente, bajo la Ley 20.285, en la cual requiere información del impacto de los focos de desarrollo social, gestión territorial, desarrollo económico productivo y modernización de la gestión que nacen el Pladeco 2010-2015.

Respuesta: actualmente se encuentra en proceso la construcción del Pladeco 2016-2021, por lo cual se contrató un profesional externo para el levantamiento de información evaluativa del Pladeco anterior, ésta establecerá las bases del nuevo Pladeco; por ende la información solicitada se encuentra en proceso.

Cualquier duda o consulta referente a la construcción del Plan de Desarrollo Comunal, acercarse a la Unidad de Gestión Institucional Municipal, ubicada en Calle Hermann Niemeyer N°563, Parque Industrial, Quillota.

Saluda Atentamente a Ud.,

**Unidad de Gestión
Institucional Municipal
I. Municipalidad de Quillota**

Paola Pizarro Araya
*Unidad de Gestión Institucional Municipal
Ilustre Municipalidad de Quillota*

Distribución:

- la indicada
- Unidad de Transparencia Municipal
- Arch. Unidad de Gestión Institucional Municipal