



**Gobernanza Urbana y nueva estructuración territorial
en la ciudad-región de Puerto Montt
Análisis de las políticas públicas urbanas**

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Regionales



ANNIKA BURGDORF

Octubre 2019

Concepción-Chile

Profesores de Guía: José Prada-Trigo (Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Geografía, UdeC);
Andreas Chr. Braun (Instituto de Ciencias
Regionales, KIT)

Tabla de Contenido

1	Presentación.....	5
1.1	Introducción.....	5
1.2	Planteamiento del Problema	7
1.3	Área de Estudio.....	9
1.4	Objetivos e Hipótesis.....	11
2	Marco Teórico.....	12
2.1	Gobernanza en el contexto internacional	12
2.2	Gobernanza Urbana en Chile	15
2.3	La Política Urbana en Chile y sus desafíos	19
3	Marco Metodológico	23
3.1	Diseño Metodológico.....	23
3.2	Planteamiento Metodológico	25
3.2.1	Métodos de recolección y evaluación de datos	25
3.2.1.1	Entrevistas cualitativas a expertos.....	26
3.2.1.2	Análisis de contenido cualitativo	30
3.3	Pasos Metodológicos	32
4	Resultados.....	35
4.1	Actores del desarrollo urbano.....	35
4.1.1	Ministerios responsables del desarrollo urbano.....	35
4.1.2	La Municipalidad de Puerto Montt	37
4.2	Contexto político-estructural.....	39
4.2.1	El Centralismo: principal obstáculo para la Gobernanza Urbana.....	39
4.2.1.1	Centralismo administrativo	39
4.2.1.2	Centralismo fiscal	41
4.2.1.3	Centralismo político.....	43
4.2.2	Funcionamiento de la lógica de la política nacional.....	44
4.3	Marco institucional.....	46

4.3.1 Plan Regulador Comunal de Puerto Montt	46
4.3.2 Funcionamiento tácito de la política local	48
4.4 Proceso de gobernanza de los problemas urbanísticos	49
4.4.1 Percepción de los problemas y establecimiento de la agenda.....	49
4.4.1.1 Crecimiento urbano y desarrollo inmobiliario	49
4.4.1.2 Segregación socioespacial y conectividad.....	57
4.4.1.3 Movilidad y transporte público	61
4.4.1.4 Áreas verdes, humedales urbanos y espacios públicos.....	69
4.4.2 Formulación de objetivos y planes	73
4.4.2.1 Consolidación de Policentros	73
4.4.2.2 Plan Maestro de Transporte	79
5 Conclusiones y Discusiones	81
5.1 Desarrollo del modelo de gobernanza urbana en Puerto Montt.....	81
5.2 Puertas para continuar investigando la gobernanza urbana en Chile	84
6 Referencias Bibliográficas	86
7 Anexo	95
7.1 Guiones de Entrevista	95
7.2 Desarrollo de las políticas urbanas en Puerto Montt 1990-2019.....	112

Índice de figuras:

Figura 1: Procesos de expansión y urbanización de Puerto Montt.....	10
Figura 2: Relieve de la ciudad de Puerto Montt	50
Figura 3: Crecimiento urbano de Puerto Montt	54
Figura 4: Tiempos promedio de viaje por modo en la comuna de Puerto Montt.....	66
Figura 5: Partición modal en día laboral en la comuna de Puerto Montt	69
Figura 6: Límite urbano del PRC 1990 y propuesta para el PRC 2009	78

Índice de tablas:

Tabla 1: Marco analítico para la gobernanza en el transporte público.....	24
Tabla 2: Bloques temáticos en los guiones de entrevista.....	27
Tabla 3: Listado de actores entrevistados, institución y cargo.....	29
Tabla 4: Información adicional en la transcripción y suavizado gramatical.....	31
Tabla 5: Pasos metodológicos	34
Tabla 6: Instituciones con responsabilidad en uso de suelo y transporte	36
Tabla 7: Desarrollo de las políticas urbanas en Puerto Montt 1990-2019	112



1 Presentación

1.1 Introducción

La dinámica de fuerte crecimiento urbano en las últimas décadas en varias ciudades chilenas, junto con la aparición de nuevos problemas urbanísticos, algunos derivados de ese crecimiento y otros con origen diverso ponen en cuestión la relevancia de la contribución de la gobernanza para resolver estas cuestiones. Con ese trasfondo, la presente tesis se plantea como un análisis del caso de Puerto Montt, especialmente sensible por haber vivido un auge desde la década de los 80 del siglo XX al calor de la industria salmonera, que habría generado una serie de externalidades negativas, tales como la segregación socioespacial y los desafíos de conectividad y movilidad intraurbana, principales temas críticos identificados. Los mismos se acompañarían de una escasa respuesta a la dispersión urbana por las políticas públicas urbanas y una obsolescencia en su Plan Regulador Comunal (PRC). En este sentido, la presente investigación analiza e interpreta la capacidad de la gobernanza urbana para resolver los problemas urbanísticos en Puerto Montt.

La investigación se estructura en base a cinco capítulos. El primero corresponde al capítulo de presentación que comienza con el planteamiento del problema donde se enfoca en las debilidades de la actual política urbana chilena que obstruye un desarrollo urbano integral y sustentable. Luego se expone una breve descripción del área de estudio en la cual se inserta un mapa que muestra la actual mancha urbana de Puerto Montt para entender la visión de una nueva estructuración territorial del nuevo PRC que se encuentra en proceso de modificación. El capítulo termina con la presentación de la pregunta de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos que guían la investigación para discutir la hipótesis.

El segundo capítulo corresponde al marco teórico que se estructura en base a tres subcapítulos. El primer subcapítulo trata sobre el amplio término de gobernanza, explicando su uso en diferentes interpretaciones y sus aspectos estructurales y procesales. El segundo da cuenta del actual modelo de gobernanza urbana en Chile y sus debilidades y se concluye con la actual política pública en materia de desarrollo urbano y sus desafíos.

En el tercer capítulo se presenta el marco metodológico de la investigación que comienza presentando tres diferentes entendimientos de gobernanza, además de explicar la relación entre gobernanza urbana y políticas públicas urbanas, concluyendo que la gobernanza urbana sirve como un concepto analítico de las

políticas urbanas, para este trabajo examinadas a través del proceso de modificación del PRC y la formulación del Plan Maestro de Transporte. El diseño metodológico en base a un marco analítico en la planificación territorial elaborado por Höhnke (2012) permite analizar las estructuras y el proceso de gobernanza, mediante entrevistas semiestructuradas a actores clave. El capítulo termina exponiendo los pasos metodológicos con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos planteados.

El cuarto capítulo expone los resultados y se divide en cuatro secciones de manera que cada una responde a los elementos planteados en el diseño metodológico. En la primera y segunda sección se analiza la gobernanza en términos de actores involucrados en el desarrollo urbano y del contexto político estructural que influye en las políticas urbanas, siendo el centralismo y el funcionamiento de la lógica de la política nacional los principales enfoques. La tercera sección corresponde a la presentación del marco legal del PRC. Finalmente, en la cuarta sección se interpreta los problemas según la percepción de los entrevistados y se explica el proceso de modificación del PRC y los principales elementos del Plan Maestro de Transporte. El último capítulo es de conclusiones y discusiones, donde se vinculan los resultados expuestos anteriormente con los aspectos teóricos presentados dentro del segundo capítulo.

Las conclusiones y discusiones se estructuran en base a cuatro secciones, la primera ofrece un breve resumen de la evolución de las políticas urbanas elaboradas a nivel nacional y comunal para Puerto Montt, y relacionadas con el crecimiento horizontal y vertical desde los años 90, respondiendo al tercer objetivo específico; la segunda hace referencia a la ciudadanía como actor relevante en la formulación de la visión para el nuevo PRC, sin embargo, con un cuestionamiento crítico y comparando su actuar con el de otras investigaciones recientes sobre gobernanza urbana; la tercera responde a la pregunta de investigación y concluye con la caracterización del actual modelo de gobernanza urbana en Puerto Montt y sus aspectos favorables y desfavorables para abordar el crecimiento. Los resultados señalan al modelo político fuertemente centralista como principal limitador de la capacidad para establecer soluciones colectivas. Las conclusiones son tentativas. Finalmente se realizan algunas ideas sobre puertas que abre esta tesis para continuar investigando el tema de la gobernanza urbana en Chile.

1.2 Planteamiento del Problema

El crecimiento urbano expansivo y demográfico de las ciudades intermedias chilenas y los constantes problemas urbanísticos, como la segregación socioespacial, la pobreza, los problemas ambientales, el carente acceso a espacios verdes y públicos y la creciente desigualdad en la población chilena representan un desafío central para la política y la planificación urbana (Maturana *et al.*, 2017; OECD, 2013). Se constata que la planificación urbana ha tenido bajo impacto en el desarrollo urbano, ya sea por el modelo económico impuesto, políticas públicas, leyes, razones culturales o históricas (Maturana, 2017) y que “Chile no ha tenido una verdadera política urbana para guiar el desarrollo de sus ciudades” (MINVU, 2014). La política urbana abarca principalmente la política de vivienda social que reforzó la expansión urbana y la segregación socioespacial (Maturana, 2017; OECD, 2013), ya que hasta ahora esta política se ha centrado más en la reducción del déficit habitacional enfocando sólo en el aspecto cuantitativo, sin considerar la calidad y la localización de las viviendas, su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos y la coordinación con otras políticas de desarrollo urbano, tales como el transporte (MINVU, 2014; OECD, 2013).

Estos desafíos requieren estrategias locales adecuadas para guiar el desarrollo urbano de forma integral, abordando las problemáticas urbanísticas existentes. Como una de estas estrategias se propone la mejora de la Gobernanza Urbana, entendida para este trabajo como las estructuras, tales como el contexto político y las constelaciones de actores involucrados en el desarrollo urbano, que influyen en las políticas públicas urbanas. El fortalecimiento de la Gobernanza Urbana también es uno de los objetivos principales de la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017), lo que muestra la actualidad y relevancia de la presente investigación. La escasa resolución de los problemas urbanísticos se debe a un modelo de gobernanza urbana debilitado, debido a un alto nivel de centralismo, marcado por un modelo de arriba hacia abajo, es decir, las decisiones son tomadas en los niveles superiores, una participación ciudadana reactiva y poca voluntaria, una carente coordinación entre actores del sector público y privado y una fragmentación administrativa e institucional (Arenas, 2008; OECD, 2013). Ésta última se refiere a una diversidad de actores públicos y privados con diferentes intereses, responsabilidades, y decisiones, lo cual es el origen de la mayoría de los problemas (Borsdorf *et al.*, 2008). Esto también ha sido reconocido en la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014) por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, al declarar en dicho documento que

el sistema público chileno “en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa. Las facultades relacionadas al urbanismo están dispersas en numerosas reparticiones públicas. Esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de mejoras urbanas” (MINVU, 2014). Por lo tanto, el Ministerio propone ordenar el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando acciones disímiles, contradictorios o descoordinados (MINVU, 2014). En conclusión, el actual modelo de gobernanza urbana obstruye la formulación de planes para una política urbana sólida y sustentable, incluyendo una mejor calidad de vida para los residentes (OECD, 2013).

La ciudad de Puerto Montt no es la excepción. La fuerte expansión urbana de Puerto Montt marcada por dos fases de crecimiento poblacional y urbano explosivo y la escasa respuesta a ello por las políticas públicas urbanas transformaron a Puerto Montt en una ciudad dispersa, lo que a su vez ha causado los típicos problemas de las ciudades chilenas¹, especialmente una segregación socioespacial, caracterizado por carencias de equipamientos, servicios básicos e infraestructura en determinados barrios y problemas de conectividad y movilidad dentro de la ciudad.

En este sentido, el presente trabajo de investigación busca identificar los problemas urbanísticos en la ciudad-región de Puerto Montt según la percepción de los actores involucrados en el desarrollo urbano y examinar el manejo de ellos, analizando el contexto político estructural que influye en las políticas públicas urbanas para discutir la capacidad del actual modelo de gobernanza de resolver dichos problemas urbanísticos, respondiendo a la pregunta sobre ¿Cómo se regulan los asuntos públicos urbanos en la ciudad-región de Puerto Montt y qué efectos tiene la Gobernanza Urbana en la resolución de problemas urbanísticos y del transporte, los cuales no se han podido solucionado con el actual sistema de planificación y gestión urbanística?

¹ Los principales desafíos de las ciudades chilenas son los típicos problemas de crecimiento urbano expansivo y demográfico y los problemas ambientales, investigados por ejemplo por Borsdorf et al. (2008) para Copiapó y Temuco, entre otras; Azócar et al. (2010) para Coyhaique; Escolano (2012) para algunas capitales regionales y Rojas (2016) para Temuco.

1.3 Área de Estudio

La ciudad de Puerto Montt, capital regional de la Región de Los Lagos y área urbana de la Comuna de Puerto Montt, se encuentra en el centro-sur del país y situada en el lado norte del Seno Reloncaví y a unos 15 km al sur de Puerto Varas y del Lago Llanquihue. Según cifras del último Censo del año 2017 en la comuna residían 245.902 habitantes, siendo un 89,52% de población urbana y un 10,48% de población rural² (INE, 2017), lo que significa que en el área urbano de Puerto Montt residían aproximadamente 220.130 personas. La ciudad se emplaza sobre cuatro terrazas glacio-fluviales (Rovira, 2000), las cuales miran al sur, es decir, al Seno Reloncaví y que fueron urbanizadas una por otra (Contreras, 2015) desde la fundación de la ciudad en el año 1853 (Barría, 2016).

Puerto Montt destaca por jugar un papel protagónico en la industria salmonera del país, cuya presencia se inicia en la década de 1980 y que ha tenido un exponencial desarrollo (Contreras, 2015), empujando así el crecimiento poblacional de la ciudad y también su expansión, creando un patrón tentacular del área urbana (Figura 1).

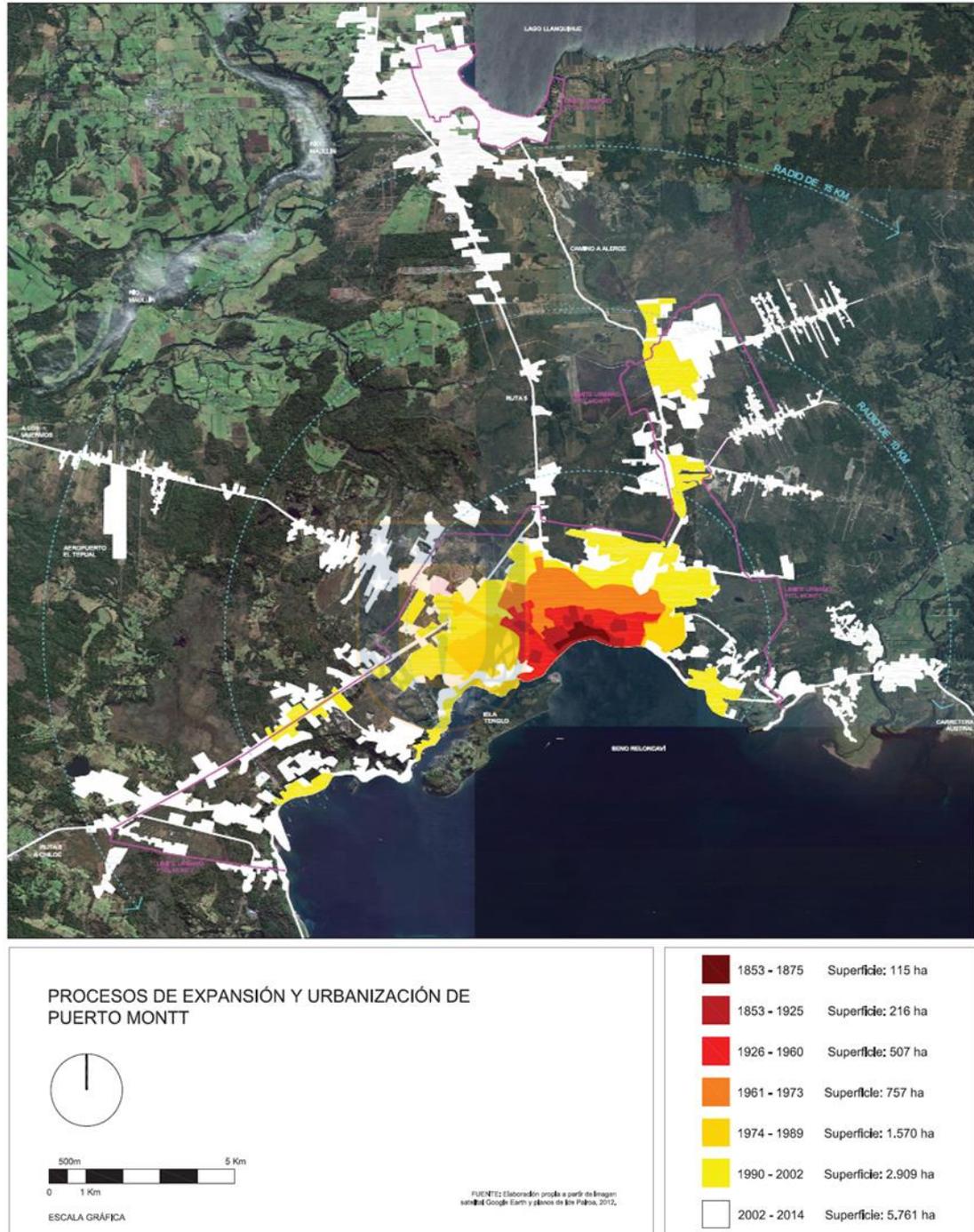
En adelante se habla de la ciudad-región de Puerto Montt, ya que el área urbana abarca asentamientos fuera del límite urbano (Figura 1) y por cumplir funciones de una ciudad intermedia. El concepto de las ciudades intermedias se asocia “a la ‘intermediación’, entendida como las funciones espaciales ejercidas por una ciudad en el territorio y su capacidad para integrarse en un sistema de ciudades (Maturana, 2015), especialmente en un sistema regional e interregional de transporte (Mertins, 2000). Puerto Montt se caracteriza por ser la única conexión entre el norte y el sur del país, a través de la Ruta 5 hacia Chiloé y a través de la Ruta 7 hacia la Patagonia. Además, es un centro de administración y de la prestación de servicios de comercio, educación y salud, también para su Hinterland y las zonas rurales.

Se han realizado investigaciones académicas sobre las ciudades chilenas de tamaño medio o ciudades intermedias, los llamados “territorios olvidados”, en menor medida, ya que los estudios de diferentes disciplinas se han enfocado en las Regiones Metropolitanas de Santiago, Concepción y Valparaíso (Maturana, 2015). Es por eso,

² Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se entiende para el Censo 2017 por área urbana un asentamiento humano con continuidad y concentración de construcciones en un amanzanamiento regular con población mayor a 2.000 habitantes, entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias. Esta definición no coincide con el Límite Urbano establecido en los Instrumentos de Planificación Territorial.

que el estudio de políticas públicas urbanas en una ciudad intermedia, como Puerto Montt, da un aporte al conocimiento científico.

Figura 1: Procesos de expansión y urbanización de Puerto Montt



Fuente: Contreras (2015)

1.4 Objetivos e Hipótesis

Pregunta de Investigación:

¿Cómo se regulan los asuntos públicos urbanos en la ciudad-región de Puerto Montt y qué efectos tiene la Gobernanza Urbana en la resolución de problemas urbanísticos y del transporte?

Objetivo General:

Analizar las estructuras de gobernanza que influyen en las estrategias territoriales de las políticas públicas urbanas en la ciudad-región de Puerto Montt para discutir la capacidad del actual modelo de gobernanza de resolver problemas urbanísticos.

Objetivos Específicos:

- Caracterizar a los principales actores involucrados en el desarrollo urbano y sus competencias.
- Identificar e interpretar los principales problemas urbanísticos en la ciudad-región de Puerto Montt y discutir los efectos de gobernanza sobre ellos.
- Reconstruir el desarrollo de las políticas públicas urbanas en la ciudad-región de Puerto Montt desde sus hitos relevantes y sus estrategias territoriales.

Hipótesis:

El débil modelo de Gobernanza Urbana que existe en la ciudad-región de Puerto Montt no contribuye a resolver y genera nuevos problemas urbanísticos y de transporte, ya que obstruye la implementación de una política urbana sólida y sustentable.

2 Marco Teórico

2.1 Gobernanza en el contexto internacional

La Comisión de Gobernanza Global (*Commission on Global Governance*) plantea una definición de gobernanza que nos da un entendimiento básico de este amplio término que abarca muchos conceptos de diferentes interpretaciones. Según la Comisión (1995), “Gobernanza es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común”³. Es decir, por gobernanza se entiende la manera en que distintos actores manejan los asuntos que afectan a cada uno de ellos. Para Lange *et al.* (2010) esta acción colectiva de privados, públicos y actores cooperantes en el manejo de asuntos públicos es el entendimiento tradicional de gobernanza (Lange *et al.*, 2010). Además, “es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación”⁴ (Comisión 1995), lo que muestra que esta definición pone énfasis en el proceso de gobernanza, dirigiendo la mirada a la regulación y coordinación de actividades y sus efectos (Höhnke, 2012). Este proceso incluye “arreglos formales e informales que las personas o las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses”⁵ (Comisión 1995). La definición de Pierre (1999) también incluye el proceso, “a través del cual autoridades locales, junto con intereses privados, buscan mejorar objetivos colectivos” (Pierre, 1999), lo que va un paso más allá de solamente tener asuntos en común. La gobernanza significa que no solamente el estado tiene posibilidades de influencia, sino también la sociedad civil y el sector empresarial (Höhnke, 2012).

La Gobernanza no sólo se entiende como un proceso, también tiene aspectos estructurales, las cuales son (Pierre & Peters, 2000):

- Sistemas competitivos que se entienden como mecanismos de Gobernanza o Gobernanza del mercado
- Redes que incluyen una variedad de diferentes actores en un área política determinada
- Comunidades que manejan sus propios problemas con mínima influencia estatal

³ Traducido por Villamar (2017) en base a Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*: Reino Unido, Oxford University Press.

⁴ Traducido por Villamar (2017) en base a Commission on Global Governance (1995)

⁵ Traducido por Villamar (2017) en base a Commission on Global Governance (1995)

- Jerarquías, a través de las cuales se definen las constelaciones de gobernanza entre actores e instituciones

Aunque la literatura reciente sobre gobernanza rechaza la jerarquía como un modelo de gobernanza, Pierre y Peters proponen incorporar a la discusión los cambios de las jerarquías entre actores y considerar las jerarquías como uno de los entendimientos de gobernanza, ya que incluso en países con un sistema federal como es el caso en democracias avanzadas occidentales el gobierno nacional sigue teniendo cierto control a través de legislación y subvenciones (Pierre & Peters, 2000). En un país centralizado como Chile es fundamental considerar esta perspectiva de gobernanza en el análisis de políticas públicas.

En Latinoamérica el término de gobernanza surge en el marco de procesos transformatorios, causados por la globalización y la descentralización. Se entiende la aparición de este término como respuesta a estas transformaciones, las cuales ocurren en las escalas políticas locales, regionales, nacionales e internacionales, (Pierre & Peters, 2000 citado por Höhnke 2012). Mattos (2004) también habla de la descentralización como factor relevante en un nuevo contexto teórico-ideológico en el cual surgen nuevas ideas y propuestas para la política urbana y territorial. Este cambio paradigmático constituye de la sustitución de los procesos desde arriba hacia abajo (*top-down*) por las de abajo hacia arriba (*bottom-up*), lo que implica un desplazamiento del papel de los actores involucrados en el desarrollo territorial, presuponiendo ahora la presencia de un Estado descentralizado y la creciente participación de actores locales, y, sobre todo, de la empresa privada (De Mattos, 2004). Para Lange *et al.* (2010) una toma de decisiones que no sólo sigue patrones arriba hacia abajo, sino que también incluye procesos horizontales o abajo hacia arriba, es una característica fundamental de la gobernanza. Además, los responsables de tomar decisiones generalmente son representados por el estado, la economía y la sociedad civil, formando estrategias de colaboración al manejar recursos espaciales desiguales (Lange *et al.*, 2010).

Höhnke (2012) constata en base a Pierre y Peters (2000) que, si bien se trata de un término complejo y no existe una sola definición de gobernanza, la idea común es que la formación del término está relacionado a un cambio del papel del estado. Sin embargo, cabe señalar que la investigación de gobernanza no sólo investiga cómo se ha transformado la gestión del estado, sino pregunta más amplio de qué manera se regulan los asuntos públicos (Höhnke, 2012), analizando la estructura de gobierno y los procesos de la formación e implementación de estrategias territoriales o

urbanas, con enfoque en los diferentes actores involucrados (Höhnke, 2012). Los asuntos públicos del desarrollo urbano y de la política urbana son el elemento fundamental de la Gobernanza Urbana. Desde los años 90 en Europa y Norteamérica, la gobernanza se discute en las ciencias territoriales como en el urbanismo y la geografía para entender procesos de planificación de asuntos públicos en diferentes escalas territoriales, por lo tanto, surgen términos como *Metropolitan o Regional Governance, Urban Governance o Local Governance* (Höhnke, 2012). Es así como en las ciencias interdisciplinarias de Planificación Territorial y Política Regional se entiende por gobernanza formas de regulación o gestión y coordinación en espacios urbanos (*Urban Governance*) y regionales (*Regional Governance*) (ARL, 2005).

En el documento “Cultura 21: Acciones”, aprobado en el año 2015 en el marco de la primera Cumbre de Cultura y Ciudades Sustentables por la Comisión de Cultura de la Asociación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se declara que la gobernanza se expresa en tres dimensiones (CGLU, 2015; Balta, 2015):

- Gobernanza multi-actor: se aplica por los gobiernos locales en diálogo con la sociedad civil y el sector privado; incluye participación ciudadana en discusiones políticas, la existencia de plataformas permanentes para la consultación, negociación y regulación de objetivos y métodos que involucran a todos interesados en los asuntos públicos.
- Gobernanza transversal u horizontal: cubre diferentes áreas de políticas públicas y mecanismos de coordinación que reúnen diferentes departamentos dentro del gobierno local.
- Gobernanza multinivel o vertical: unifica diferentes niveles de gobierno, incluyendo la disponibilidad de lineamientos que asignen responsabilidades y fomenten la colaboración entre los gobiernos locales, regionales y nacionales.

El uso del término gobernanza multinivel hace referencia a la incorporación no solo de distintos actores (gobernanza multi-actor) en procesos de planificación, sino también de distintos niveles administrativos (Höhnke, 2012). La gobernanza multinivel es interesante de analizar, ya que, por un lado, entender las capacidades de las organizaciones gubernamentales locales es esencial para entender la gobernanza urbana (Pierre, 1999). Por otro lado, los actores locales no están aislados del contexto nacional en el cual están involucradas las ciudades. Por lo tanto, es necesario considerar el rol de los niveles nacionales y supranacionales que influyen en la acción local en el análisis de gobernanza urbana (Lange *et al.*, 2010).

2.2 Gobernanza Urbana en Chile

Arenas (2008), asumiendo que gobernanza son “las normas, los procesos o los comportamientos mediante los cuales se organizan los intereses presentes en un determinado espacio, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad” (Arenas, 2008), plantea que las mayores dificultades de mejorar la gobernanza en las ciudades chilenas⁶ son:

- La fragmentación institucional que lleva a:
 - intervenciones sectoriales o transversales desarticuladas (superpuestas y contradictorias)
 - una fragmentación de las competencias: La calidad de gobernanza en los espacios metropolitanos se encuentra limitada debido a la “poca claridad respecto de las responsabilidades entre niveles de la administración“
 - una “sectorialización” de las decisiones

Las planificaciones sectoriales de los ministerios chilenos respecto a la elaboración e implementación de „estrategias de desarrollo“ impiden el desarrollo holístico, basado en fines colectivos de la ciudad (OECD, 2013)
- La desarticulación instrumental: se refiere a leyes no actualizadas como la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y que el Plan Regulador Comunal (PRC) presenta “escasas posibilidades de articulación de los diversos intereses en juego y de canalización de la creciente demanda por participación ciudadana”. Además, otros planes son de escasa implementación, p.ej. los planes de inversión vial y de las concesiones urbanas, cuya articulación con el resto de las acciones sectoriales del estado en el ámbito urbano se puede mejorar.
- La atomización social: se refiere a una participación ciudadana reactiva y una falta de participación voluntaria y de una unificación dentro de la sociedad o con otros sectores, es decir, falta unificar la participación ciudadana con el desarrollo urbano por la administración pública.

⁶ Cabe mencionar que este diagnóstico es para espacios metropolitanos, en particular, el Gran Santiago. Por lo tanto, justifica el caso de estudio de una ciudad intermedia en este trabajo.

Cabe destacar que estas dificultades coinciden con las características del actual sistema público chileno en materia de desarrollo urbano marcado por una dispersión normativa e institucional y con los desafíos que tienen las políticas habitacionales, tales como el sectorialismo en decisiones urbanas (véase capítulo 2.3). La gobernanza urbana en Chile aún está muy limitada por esos obstáculos. El equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado, el cual finalmente es el objetivo de la gobernanza, se ve limitado, porque el primero no opera a una escala adecuada y tampoco lo hace con sintonía con la realidad (Arenas, 2008). Por lo tanto, no solamente es necesario repensar el rol del Estado y sus responsabilidades a nivel nacional, regional y comunal. También es necesario incorporar otros actores, tales como el sector privado, partidos políticos, la ciudadanía y universidades en el análisis de la investigación urbanística (ibid.), de lo cual se puede derivar una laguna de investigación en cuanto a la gobernanza en Chile.

Vergara (2018) plantea en su investigación un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile que constituye de una reconfiguración de la forma en que se elaboran y movilizan las políticas urbanas. En este sentido, aparecen nuevos actores “en el escenario de la gobernanza urbana” (Vergara, 2018, p. 151). Su método de investigación es un análisis de los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de los Planes Maestros en Calama y Constitución en base a cinco dimensiones de la gobernanza urbana, derivadas del marco teórico, las cuales son: relación entre actores públicos y privados; comunidades de expertos y su rol en los planes maestros para el desarrollo urbano, modos de participación ciudadana, financiamiento y vínculo entre planes maestros e instrumentos de planificación territorial.

Se concluye que este nuevo modelo se caracteriza por una conformación de alianzas público-privadas y una relevancia del sector privado empresarial como actor clave en la toma de decisiones sobre asuntos públicos cada vez más importante. Esto muestra el anteriormente mencionado cambio del rol del estado en asuntos públicos y cada vez más procesos (sociales) de abajo hacia arriba, dado una creciente participación de actores locales, en el caso de Calama y Constitución de empresas privadas con mucha influencia. Sin embargo, señala que las empresas actúan como protagonistas de la planificación, más que la alianza pública-privada da solución a los problemas territoriales. Así que, la “reestructuración neoliberal” desplaza al Estado de su rol planificador y posiciona a consultores expertos como agentes activos en la movilidad de políticas urbanas y como actores claves en los procesos de gobernanza,

posibilitando cambios significativos en la gobernanza urbana en Chile. Sin embargo, suele ser importante mejorar las capacidades de las instituciones del estado para que no se traspase el poder absoluto de toma de decisiones al sector empresarial. Respecto a la participación ciudadana se concluye que ésta es más bien para dar legitimidad a los planes y se requiere fortalecer la organización ciudadana para que la ciudadanía tenga mayores capacidades para fijar su visión en la elaboración e implementación de los Planes Maestros (Vergara, 2018).

Álvarez (2017) estudia desde una perspectiva de gobernanza la influencia de empresas mineras en la toma de decisiones en proyectos urbanos, como es el caso del Plan Maestro CREO Antofagasta. El CREO es una herramienta de planificación estratégica para enfrentar el desafío de crecimiento de la ciudad de Antofagasta, dando una visión de cómo se quiere que crezca la ciudad en los próximos 20 años (CREO Antofagasta, 2019). Además, si bien el Plan Maestro está pensado como un proyecto de Responsabilidad Social Empresarial cuyo fin es la comprensión de los daños a la población, más bien tiene el objetivo de “reforzar constantemente el rol positivo de la minería en el país y en las regiones, además de demostrar el gran poder de influencia que tienen las empresas” (Álvarez, 2017, p. 123). Asimismo, se pretende que las empresas mineras tienen poco interés por el ordenamiento territorial de la ciudad. Por lo tanto, se critica que existe “una contradicción en el compromiso que tienen las empresas mineras con la planificación urbana, expresado en CREO Antofagasta. Además, se cuestiona la existencia de procesos abajo hacia arriba, debido a la creación de la iniciativa público-privada a nivel nacional (Álvarez, 2017).

Se concluye que la ciudadanía ahora actúa de manera proactiva, superando la “atomización social” señalado por Arenas (2008), por el hecho de que se levantaron movilizaciones en contra de las empresas mineras y sus proyectos con impactos negativos como la contaminación. Por lo mismo, se plantea una red de gobernanza que posiciona a la ciudadanía como un actor activo en la toma de decisiones de proyectos para el desarrollo urbano. Sin embargo, cabe señalar que esta participación ciudadana es más bien consultiva, ya que “se ve disminuida en cantidad frente al sector privado”. Otra crítica es que los proyectos no fueron hechos con la ciudadanía, ya que estos ya fueron propuestos en base al estudio hecho por la OECD. Entonces, el ‘método’ de participación ciudadana sirve más bien para convencer a la ciudadanía que tenga poder de mostrar su interés con la ciudad, lo que no se puede ver como un avance en cuanto a la participación ciudadana de la legislación nacional. Habiendo detectado las falencias en la participación ciudadana

en la elaboración de los Planes Maestros, según Álvarez (2017), queda abierto el cuestionamiento sobre el modelo adecuado de una participación ciudadana vinculante e inclusiva, que le permita a la ciudadanía incidir realmente en la toma de decisiones y en la creación de proyectos urbanos enfocados en mejorar su calidad de vida (Álvarez, 2017).

Sagaris (2018) analiza la interfaz entre la toma de decisiones del gobierno y la ciudadanía, explorando la gobernanza a través del Plan de Movilidad en Temuco y el proyecto urbano de un nuevo corredor BRT (*Bus Rapid Transit*) en Santiago. Se concluye que las organizaciones ciudadanas deberían ser empoderadas para reforzar los consensos creados a través de procesos participativos aplicados durante la fase de planificación o diseño de las iniciativas de transporte. Además, se presume que el desafío más importante que queda, sin embargo, es la falta actual de arreglos institucionales que puedan consolidar este tipo de procesos participativos más deliberativos y colaborativos, y hacerlos una parte permanente de la planificación del transporte diario. Esto simplificaría su implementación y generaría consensos más fundamentales, basados en visiones compartidas y fuertes alianzas de actores diversos e interdependientes, en las esferas pública, ciudadana y privada (Sagaris, 2018).

Sepúlveda (2018) utiliza la definición de gobernanza, esgrimida por las Naciones Unidas o el Banco Mundial, que se refiere a las prácticas correctas de un “buen gobierno”, como democracia, gestión efectiva y participación (Un-Habitat, 2012), lo cual representa el modelo normativo de gobernanza (3.1). En su trabajo estudia la gobernanza de los riesgos socio-naturales en los asentamientos de origen informal en Puerto Montt, analizando las relaciones entre diversos actores, en las cuales el capital social aparece como un nuevo concepto para generar una gobernanza del riesgo efectiva. Sin embargo, detecta las dificultades en la aplicación de proyectos políticos desde el nivel central hacia el comunal, debido a las particularidades a nivel local, lo que muestra la necesidad de la descentralización de la política en general.

En resumen, a partir de los cuatro casos de estudio, se concluye que la participación ciudadana aún es un pilar debilitado en la gobernanza urbana chilena. Por ello, con este trabajo se espera dar un enfoque al actuar de este actor en las decisiones sobre estrategias territoriales.

2.3 La Política Urbana en Chile y sus desafíos

La política urbana debe guiar el desarrollo urbano, estableciendo objetivos, estrategias, líneas de acción y programas con el fin de mejorar la calidad de vida de todos. En el desarrollo urbano influyen varios asuntos públicos y así varias áreas políticas, p.ej., el transporte público, la infraestructura material y social, los asuntos medioambientales, el desarrollo económico y la fomentación de la economía o la vivienda (OECD, 2013). Si bien cada asunto está tratado por su propia área de política, el desarrollo urbano es una tarea transversal, ya que todos los actores que influyen en el desarrollo urbano necesitan suelo urbano, siendo éste un bien escaso, lo que genera conflictos de intereses. Por lo tanto, se considera el suelo urbano como uno de los recursos clave para la política de desarrollo urbano. Por consiguiente, la política urbana es un área política de desarrollo urbano que “integra las cuestiones sociales, económicos y ecológicos sobre el recurso central ‘suelo urbano’” (Schindler, 2011, p. 64). Eso significa que la forma en que una ciudad maneja el uso de sus suelos es central para el desarrollo de ella. Determinando el uso de suelo con los instrumentos de planificación como producto final de la política, se da respuesta a la pregunta “¿Quién tiene derecho al suelo urbano, ¿cuándo, ¿dónde y para qué?” (Schindler, 2011, p. 80).

Entonces, la tarea de la planificación urbana dentro de la política de desarrollo urbano es principalmente determinar el uso del suelo urbano y la distribución del uso. En el caso de Chile, Artículo 28 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) entiende por planificación urbana “una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general.” Según Artículo 41, LGUC la planificación urbana comunal “se realizará por medio del Plan Regulador Comunal”, siendo este el principal instrumento de planificación territorial⁷. El uso del suelo urbano determina procesos sociales, como por ejemplo la aparición de la segregación socioespacial, lo que muestra que la política urbana es el tornillo regulador para la solución de problemas espaciales.

En Chile todavía no se está aplicando una verdadera política de desarrollo urbano. Si bien existe una política nacional de vivienda con programas de vivienda social, ésta abarca una sola parte de las políticas urbanas y está enfocada en abordar el déficit habitacional. Por lo tanto, en el ámbito de desarrollo urbano todavía se trabaja principalmente los problemas urbanos “tradicionales”, como la pobreza o el desigual

⁷ Cuando se habla de planificación territorial en Chile, a menudo se hace referencia exclusivamente a los instrumentos de planificación urbana (Propia traducción de Reiß (2008)).

acceso a bienes y servicios públicos, en vez de asuntos más nuevos, como estrategias de competitividad, marketing urbano, sustentabilidad o innovación (OECD, 2013). Entonces, un requisito principal para la política urbana es la necesidad de nuevas políticas habitacionales. Ésta surge por a lo menos cinco razones principales (Brescianni, 2016):

- Los subsidios de vivienda son dependientes del valor de suelo: eso lleva a que los grupos más vulnerables son expulsados a las zonas menos deseadas y muchas veces en la periferia de las ciudades.
- La desintegración entre Políticas de Desarrollo Urbano y Políticas Habitacionales lleva a la construcción de viviendas sin garantizar la construcción simultánea de infraestructuras urbanas. De esta forma, se insertan los grandes proyectos urbanos en la ciudad “sin adecuar el espacio público de su área de influencia en coherencia” (MINVU, 2014, p. 68).
- El sectorialismo en decisiones urbanas respecto a inversiones públicas y recursos dificulta la integración de acciones de planificación.
- Una limitada participación ciudadana en la mayoría de las acciones del estado debido a un sistema diseñado para un gasto público eficiente.
- La carencia de recursos municipales se debe principalmente a que los ingresos municipales propios dependen de los impuestos territoriales surgidos del valor de las propiedades y la actividad comercial o industrial.

En la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano del Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se declara que el actual sistema público chileno en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una dispersión normativa e institucional que dificulta la implementación de mejoras urbanas, debido a que (MINVU, 2014):

- La toma de decisiones es fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa
- Las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas
- Los instrumentos de planificación territorial tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento
- Las decisiones de inversión en vivienda e infraestructura se llevan a cabo al margen de la planificación
- La información disponible para tomar decisiones es escasa

En resumen, los problemas urbanísticos no son resultado de una sola política sino proveen de una inconsistencia entre políticas con impacto urbano, como p. ej. uso de suelo, vivienda, transporte público y gestión ambiental. Están diseñadas e implementadas independientemente de ellas mismas. Además, se ha prestado poca atención a los vínculos entre ellos y los efectos (tanto positivos como negativos) que uno puede tener en los otros (OECD, 2013). Entonces, las actuales políticas con impacto urbano se aplican sin “entender a las ciudades como organismos complejos en que las acciones de una parte afectan al todo” (MINVU, 2014, p. 68). Por ejemplo, si bien se supone que el MINVU es la institución con mayor competencia para el desarrollo urbano, de hecho, solamente trabaja la política habitacional o del suelo, que no tiene un enfoque integral del desarrollo urbano, ya que solamente se ocupa de la compra de terrenos para sectores vulnerables y la prestación de subsidios habitacionales orientados para familias de los sectores medios y de sectores vulnerables, los cuales son subsidios de apoyo para el arriendo, proyectos de integración social, el programa de protección del patrimonio familiar. Para superar estos desafíos se requiere coordinación y cooperación institucional entre y dentro todas las escalas de gobierno (OECD, 2013).

Las debilidades de la política urbana se establecen en la agenda a nivel nacional mediante la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Si bien la formulación de una política urbana parece especialmente compleja, ya que “es hablar de todas las cosas al mismo tiempo” (MINVU, 2014, p. 7), la Política Nacional busca dar un guía para “ordenar las múltiples regulaciones y políticas públicas que inciden en el desarrollo de las ciudades” (ibid.). En este sentido, propone los siguientes objetivos (MINVU, 2014):

- Fortalecer la participación ciudadana
- Ordenar el accionar de los actores públicos y privados, evitando acciones contradictorias, descoordinados
- Promover la descentralización
- Lograr mayor equidad a través de un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos y una integración social
- Reordenar la institucionalidad y la gobernanza: tanto de la administración central como de los gobiernos locales y mejorar la coordinación entre los niveles, logrando un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones.
- Establecer un desarrollo urbano integral

Se constata que no existe una planificación integral de la ciudad que integra los distintos asuntos urbanos. Según Blanco y Rabi (2018) se entiende por planificación integrada como la integración de la planificación del uso de suelo, urbanización y edificación, de la movilidad y el transporte, y la inversión en infraestructura pública, de tal forma de permitir avances en la construcción de ciudades más equitativas y justas, más integrada socialmente y más democráticas y participativas (Blanco & Rabi, 2018).



3 Marco Metodológico

3.1 Diseño Metodológico

Según Pierre (2005) se puede entender gobernanza de tres maneras, independientemente de la perspectiva desde una disciplina científica (Pierre, 2005):

- Primero, como un modelo normativo que apunta a cómo se puede mejorar la gobernanza o cómo puede ser exitosa la gobernanza, utilizando, entre otros, el concepto de “good governance”, desarrollado en el contexto de la cooperación al desarrollo y luego transferido al nivel local y al análisis de megaciudades en Latinoamérica (Höhnke, 2012).
- Segundo, como concepto analítico o como teoría, que analiza el rol cambiante del estado debido a procesos de descentralización, privatización o globalización y que explica fenómenos sociales y políticos a través de la diversidad de relaciones entre instituciones políticas, entidades públicas, la sociedad y el sector privado
- Y tercero, como un fenómeno observado empíricamente o como uso diagnóstico, que sirve para investigar formas de gobernanza a través de conceptos de gobernanza, p.ej. la *Urban Regime Theory*, la cual ha sido el marco analítico dominante de la investigación política urbana en los Estados Unidos principalmente en los años 80 y 90.

Para este trabajo es importante entender la relación entre Gobernanza Urbana y políticas públicas urbanas. Pierre (1999) plantea que diferentes modelos institucionales de gobernanza urbana describen diferentes sistemas de valores, normas, creencias y prácticas. Estos sistemas producen diferentes decisiones y resultados de políticas urbanas (Pierre, 1999). Por lo tanto, un modelo de gobernanza urbana influenciado por intereses del sector social y empresarial, como en el caso de los planes maestros de Antofagasta, Constitución y Calama (2.2), generará diferentes resultados que un modelo en el cual otros grupos juegan un rol dominante. Por lo consiguiente, la gobernanza urbana ofrece un concepto para el análisis de las políticas públicas urbanas (ibid.). Esto explica el análisis de las políticas urbanas en la ciudad-región de Puerto Montt en este trabajo desde la perspectiva de Gobernanza Urbana.

En su investigación sobre gobernanza en la reforma del transporte público en Santiago, Chile y Bogotá, Colombia, Höhnke (2012) elaboró un marco para el análisis de la gobernanza en la planificación territorial y en la investigación de los procesos

de gobernanza basando en su revisión bibliográfica, entendiendo la gobernanza como un concepto analítico (Tabla 1). La parte empírica del trabajo presente es derivada del marco analítico elaborado por Höhnke (2012). La estructura se ha ajustado durante la evaluación de datos. Este desarrollo está explicado en el capítulo 3.3.

Tabla 1: Marco analítico para la gobernanza en el transporte público

Elemento	Aspecto	Aspecto de ejemplo
Meta-Gobernanza	Contexto político	Proceso de Descentralización
	Modelo económico	Privatización
	Simbolismo	Asociaciones y simbolismo de los proyectos
Marco institucional	Instituciones informales	Normas sociales, visiones comunes, ideales de principios/modelos, normas/leyes no escritas
	Instituciones formales	Leyes, normas, posibilidades formales de participación
	Instrumentos de Planificación	Planes formales e informales, integración a otros planes
Actores	Constelaciones	Privado, público, social, local, regional, nacional, internacional
	Intereses	Privado, individual, colectivo, público o económico, (orientado al statu-quo, orientado al cambio)
	Cooperaciones	Relaciones verticales y horizontales
Proceso	Percepción del problema y Agenda-Setting	Definición del problema, necesidad de cambios
		Agenda informal del área política vs. agenda formal del gobierno, estrategias para influir en la agenda
	Formulación de Planes	Definición de objetivos/metas y discusión de alternativas de acción
		Proceso de capacidad de decisiones, solución de conflictos

	Implementación	Concretización de las acciones (Proceso de toma de decisiones; Diseño del concepto)
		Transfer de Know-How e informaciones al público y actores involucrados, tipo de informaciones, posibilidad de participar
		Estrategias de implementación
	Evaluación y redefinición	Efectos, consecución de los objetivos previstos
		Manejo de problemas no planificados
		Decisión entre terminar y redefinir

Fuente: Elaborado y simplificaciones propias en base a Höhnke (2012) según Kooiman (2003), Jann/Wegrich (2009); Nuissl/Heinrichs (2011)

3.2 Planteamiento Metodológico

3.2.1 Métodos de recolección y evaluación de datos

La investigación tiene un enfoque metodológico de tipo cualitativo debido principalmente a que se presenta la necesidad de entender procesos (Höhnke, 2012) y a que la percepción de los problemas y desafíos urbanos y obstáculos estructurales por los actores son centrales para la investigación. Un método común de la investigación cualitativa son las entrevistas. En este trabajo se recopiló los datos a través de entrevistas a expertos, un tipo de entrevista que no se caracteriza por una metodología específica. Bogner *et al.* (2014) diferencian tres tipos de conocimiento, dependiendo de lo que se quiere saber en una investigación:

- El conocimiento técnico: se refiere a datos o hechos
- El conocimiento del proceso: incluye información sobre interacciones, constelaciones organizacionales o eventos en los cuales estuvieron involucrados los entrevistados. Debido a su experiencia los entrevistados tienen un conocimiento determinado al respecto. Por lo tanto, se entiende el conocimiento de proceso como una forma de experiencia.
- El conocimiento interpretativo: contiene las perspectivas, interpretaciones subjetivas, patrones explicativos o evaluaciones de los expertos.

La fuerza de las entrevistas a expertos, si las consideramos metodológicamente más precisas, no está en el campo del conocimiento técnico. Los entrevistados pueden

estar equivocados, mal informados, desconocidos, etc. por consiguiente, son una fuente potencial de error. Por esta razón, se debe evitar el uso de entrevistas al recopilar conocimientos técnicos, siempre que haya formas alternativas de recopilación de datos, p. ej. el análisis de material, estadísticas o documentos (Bogner *et al.*, 2014). Por lo tanto, se agrega al método de recolección de datos a través de entrevistas, la revisión de documentos institucionales de la Municipalidad de Puerto Montt y algunos ministeriales, de los cuales también se extrajo datos estadísticos como es el caso de la Encuesta Origen Destino del Ministerio de Transporte y Telecomunicación, junto con artículos de la prensa, principalmente el Diario El Llanquihue.

3.2.1.1 Entrevistas cualitativas a expertos

Para el procesamiento de información requerida, se realizó entrevistas semi-estructuradas en dos terrenos a los actores claves que participan en el desarrollo urbano en la ciudad de Puerto Montt. En el primer terreno del 22 al 23 de enero del 2018 se realizó seis entrevistas por el profesor guía (de la Universidad de Concepción) de este trabajo y la autora. En el segundo terreno del 6 al 8 de marzo del 2018 se realizó siete entrevistas por la autora y un colaborador, egresado de la Carrera de Derecho de la Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile. Se evitó realizar las entrevistas en febrero debido a las vacaciones en este mes. Las entrevistas duraron entre 30 y 70 minutos, en promedio 45 minutos y fueron grabadas con un grabador.

La asistencia a la autora germanoparlante por un hablante nativo español es originada por los desafíos especiales que incluyen entrevistas a expertos que se realizan en idiomas extranjeros, en este caso en la fase de generación de datos en particular (Bogner *et al.*, 2014). Si bien se ve la realización de entrevistas en el idioma nativo de los entrevistados como el ideal de la investigación cualitativa a través de entrevistas (Resch und Enzenhofer, 2012; Kruse *et al.*, 2012a citados por Bogner *et al.*, 2014), el aporte de un hablante nativo español le dio a la autora una garantía en la realización fluida de las entrevistas, especialmente en problemas de comprensión al formular las preguntas y recibir respuestas que incluyen modismos de la zona y nación.

Las entrevistas de expertos en el contexto de la investigación social cualitativa siempre son entrevistas semiestructuradas. Por lo tanto, la preparación de las entrevistas incluye el desarrollo de un guion de entrevista, el cual tiene una doble función: sirve para estructurar el tema de la investigación antes de la recolección de

datos y al mismo tiempo asume una función de orientación en la situación de la entrevista. No es necesario hacer preguntas absolutamente idénticas en todas las entrevistas para establecer la comparabilidad entre éstas, es decir, no es necesaria una estandarización de los guiones. La estructura de estos depende del entrevistador, por lo tanto, no hay una metodología específica para preparar un guion (Bogner *et al.*, 2014).

Para este trabajo, se formuló preguntas concretas para controlar que no se olvida ninguna pregunta. La duración de una entrevista a expertos aproximadamente es de una a dos horas. Para este lapso se recomienda preparar tres a ocho bloques de tópicos, teniendo para cada bloque una a tres preguntas principales y obligatorias que se encuentran en todas las entrevistas. Para esta investigación se estableció ocho bloques temáticos (Tabla 2), derivando de estas ocho preguntas principales que aparecen en casi todas las entrevistas (Véase anexo) Para una orientación fácil durante la entrevista se recomienda un diseño gráfico que permite una orientación rápida: por ejemplo, palabras claves en negrita (Véase anexo).

Tabla 2: Bloques temáticos en los guiones de entrevista

Bloque temático	Tipo de conocimiento	Objetivos de investigación
Presentación introductoria (actividades, recursos humanos, programas propios, trabajo interinstitucional)	Datos y hechos	Actores
Investigación respectiva: programas y proyectos realizados para responder al crecimiento urbano	Proceso, Interpretativo	Desarrollo de políticas urbanas
Investigación prospectiva: medidas para responder al crecimiento	Interpretativo	Desarrollo de políticas urbanas
Investigación prospectiva: desafíos para un crecimiento sustentable	Interpretativo	Identificación Problemas
Investigación presente: medidas para una ciudad más compacta o sustentable (o un asunto urbano específico más sustentable)	Proceso, Interpretativo	Desarrollo de políticas urbanas, Identificación Problemas
Investigación prospectiva: problemas y desafíos de inversiones en infraestructura y equipamiento para mejorar calidad de vida	Interpretativo	Identificación Problemas
Investigación respectiva: medidas realizadas para disminuir la segregación socioespacial	Proceso, Interpretativo	Desarrollo de políticas urbanas

Fuente: Elaboración propia (2019)

A todos los entrevistados se preguntó por sus percepciones sobre problemáticas urbanas, por sugerencias para un desarrollo urbano más amigable, equitativo y sustentable y por programas o proyectos concretos que se han desarrollado y que quedan pendientes para responder al crecimiento urbano y demográfico de la ciudad. Mediante las sugerencias en el ámbito urbano del cual el entrevistador es responsable o tiene conocimiento, se pudo identificar los desafíos para las políticas públicas urbanas, derivados de debilidades en la gobernanza urbana. El listado de actores entrevistados y su cargo e institución pueden consultarse en la tabla 3.

En general, no se considera útil enviar el guion antes de la entrevista, excepto en casos en los cuales los expertos quieren explícitamente que les demos la guía antes de la entrevista, un deseo que no podemos negarles o para la generación de confianza en el caso de que sea necesario (Bogner *et al.*, 2014). Lo último fue útil en el caso de representantes de instituciones ministeriales, dado a que a veces se trata de informaciones internos. Esto queda en evidencia con el testimonio de un entrevistado⁸ que dijo con respecto a proyectos de infraestructura: “es que, me estás grabando” y con respecto a la coordinación intrainstitucional: “estás haciendo un grabado” (A1). Por lo tanto, se los envió dos a tres preguntas ejemplificadas.

El trabajo preparatorio también incluye la selección comprensible de los expertos (el llamado muestreo o *Sampling*). Según Bogner *et al.* (2014) se entiende por expertos las personas que tienen un conocimiento específico. El estado de experto depende del campo e interés de investigación (Bogner *et al.*, 2014). Por lo tanto, la selección de las personas a ser entrevistadas se orienta principalmente a la (s) pregunta (s) de investigación y al encontrar personas que pueden dar informaciones sobre el objeto de investigación (*ibid.*), en este trabajo las políticas públicas urbanas y su relación con los existentes problemas urbanas.

Para las entrevistas semiestructuradas se seleccionaron cuatro grupos de actores. El primer grupo de actores (A) consistió en funcionarios de instituciones ejecutivas del gobierno, la mayoría servicios públicos, como el Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU), la Dirección de Planeamiento (DIRPLAN), una instancia del Ministerio de Obras Públicas (MOP), además un funcionario del Gobierno Regional (GORE) de Los Lagos y a nivel nacional, un encargado de alto rango de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del Medio Ambiente.

⁸ Para recurrir al anonimato se decidió sólo utilizar la forma masculina.

El segundo grupo de actores (B) son funcionarios de diferentes departamentos de la municipalidad de Puerto Montt, como el Departamento de la Vivienda, la Dirección de Tránsito y Transporte Público, la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLAN), la Oficina de Medio Ambiente y la Oficina del Consumidor (ODECU). Ésta última se eligió para tener una perspectiva sobre las problemáticas que emana en mayor medida de la sociedad. En la selección de los entrevistados se puso énfasis en los actores locales, es decir, los funcionarios de la Municipalidad, para analizar las limitaciones para un modelo de abajo hacia arriba en la actual gobernanza urbana (2.3).

En el tercer grupo de actores, el sector privado (C), se entrevistó a representantes de la Cámara Chilena de la Construcción (CCdC) y la Fundación Superación de la Pobreza, y, por último, para entender procesos económicos en la ciudad-región de Puerto Montt y para tener una perspectiva de los factores que afectan a la calidad de vida de los puertomonttinos por un experto fuera del ámbito urbanístico (D) se realizó entrevistas con un académico de la Universidad de Los Lagos y un representante de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Con la finalidad de favorecer la expresión de las opiniones con mayor libertad, se decidió recurrir al anonimato y, al momento de transcribir las entrevistas, se le otorgó un código a cada uno de los entrevistados para su uso en este trabajo.

Tabla 3: Listado de actores entrevistados, institución y cargo

Nombre	Institución	Cargo (otros y anteriores)
Valeria Maldonado Guzmán	Dirección Tránsito y Transporte Público	Directora
Pablo Giordano	Oficina de la Vivienda	Encargado de la oficina
Carlos Andrés Hidalgo Garrido	Universidad de Los Lagos (Osorno)	Investigador; Otro: Sector privado
Jean Paul Jouannet Valderrama	SECPLAN	Secretario Comunal de Planificación; Anterior: SEREMI MTT
Pablo Triviño	Oficina del Medio Ambiente (SECPLAN)	Jefe de la oficina
Rocío Vera	Gobierno Regional, Planificación Estratégica	Jefa Departamente Gestión de la Planifación Estratégica
Braulio Norambuena Fredes	MOP	Director regional de la Dirección de Planeamiento (DIRPLAN)

Ricardo Álvarez Abel	Fundación Superación de la Pobreza	Director Regional
Luis Ríos*	SERVIU	Unidad OIRS ⁹ SIAC ¹⁰
Carlos German Levicoy Levicoy	CUT	Vicepresidente
Fernando Gonzalez Madariaga	Cámara Chilena de la Construcción (CCdC)	Presidente CCdC Puerto Montt desde 2017; Otros/anteriores: lleva más de 10 años de trabajo gremial en la CChC; presidente del grupo de trabajo de desarrollo urbano; consejero regional de vivienda y primer vicepresidente de la sede durante los años 2015-2017.
Jorge Pasminio Cuevas	Ministerio de Medio Ambiente	SEREMI
Hernán Navarro Alvarado	Oficina del Consumidor de la Municipalidad	Encargado de la oficina; Otro: Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbana y Rural de Puerto Montt

Elaboración propia (2019)

3.2.1.2 Análisis de contenido cualitativo

Posterior a la realización de entrevistas, éstas fueron escritas. La pérdida de datos al transcribir se puede compensar de alguna manera con información adicional en la transcripción. En el análisis de entrevistas semiestructuradas con fin de extraer información, detalles como el tono o acciones no lingüísticas como risas no tienen el mismo significado que en un análisis de conversación de entrevistas narrativas (Bogner *et al.*, 2014). Por lo tanto, solo se consideraron las pausas "(...)" y las declaraciones incomprensibles "()" (Tabla 4). Una dificultad fue la calidad de las grabaciones, que a menudo se vio perturbada por los ruidos de fondo de autos (oficina con ventana abierta), música o conversaciones de otras personas (lugar de entrevista: café). Si bien el idioma hablado es a menudo gramaticalmente incorrecto, se debe evitar el suavizado que cambia la redacción (*ibid.*), por ello se realizó una transcripción literal. Cabe destacar que para la citación en el presente trabajo se hizo modificaciones “[Nota:]” y eliminaciones “[...]” (Tabla 4) para una redacción gramaticalmente correcta. Para facilitar la lectura cada cita solitaria empieza con mayúscula.

⁹ Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias

¹⁰ Sistema de Información y Atención Ciudadana

Tabla 4: Información adicional en la transcripción y suavizado gramatical

Expresión	Significado
Para la transcripción	
(...)	pausa
()	declaración incomprensible
Para la citación en el presente trabajo	
[Nota:]	modificación por autora
[...]	se suprime algo de la cita original

Fuente: Elaboración propia (2019)

A continuación, se extrajo de cada una de las entrevistas un análisis cualitativo de contenido, ya que éste es el método de evaluación adecuado cuando se trata de recopilar información de entrevistas a expertos (Bogner *et al.*, 2014). Si bien existen muchas variantes de este método (Schreier, 2014), en el centro de cada análisis de contenido se encuentra la aplicación de un sistema de categorías (Bogner *et al.*, 2014). Mientras Mayring (2010) entiende el análisis de contenido más bien como una metodología orientada en la teoría (método deductivo), Schreier (2014) y Kuckartz (2012) destacan la importancia de la creación de categorías al material (método inductivo) (Schreier, 2014), así como Bogner *et al.* (2014). Por lo tanto, para Schreier (2014) la característica central del análisis de contenido cualitativo es la metodología de asignar fragmentos del texto a las categorías, incluyendo los siguientes elementos (Schreier, 2014):

- La creación y aplicación de las categorías se llevan a cabo de manera interpretativa.
- El desarrollo de una parte de las categorías en base del material.
- El procedimiento sistemático basado en reglas
- La orientación a la fiabilidad y validez. Lo último describe el requisito de crear el sistema de categorías de tal manera que sea capaz de capturar aspectos esenciales del significado del material. Esto generalmente requiere que al menos algunas categorías se desarrollen inductivamente en el material).

Por lo tanto, el enfoque sistemático del análisis de contenido cualitativo basado en un sistema de categorías permite una transparencia de los resultados y cumple los criterios de calidad de la investigación. Posterior a la creación de categorías se realizó las siguientes etapas elaboradas de acuerdo con Gläser y Laudel (2004), resumidas por Bogner *et al.* (2014):

- Extracción de información: la asignación de fragmentos de las entrevistas a las categorías es un paso interpretativo, ya que finalmente, la decisión de si un fragmento de texto contiene o no informaciones relevantes se basa en una interpretación (véase enfoque interpretativo en Schreier (2014)).
- Preparación de los datos: mejorar la calidad de los datos brutos, es decir, se resume informaciones dispersas entrevistas, pero relacionadas por el contenido y se reduce información redundante
- Evaluación

Gläser y Laudel (2004) argumentan generalmente por una metodología mixta, deductiva e inductiva, en cuanto a la evaluación analítica de contenido (Schreier, 2014; Bogner *et al.*, 2014). Esta metodología se consideró adecuada para este trabajo, siendo la creación de categorías orientada al diseño metodológico (3.1) y a los objetivos de investigación (caracterizar a los actores involucrados en el desarrollo urbano e identificar los problemas urbanísticos en la ciudad-región de Puerto Montt) el método deductivo y en base al material el método inductivo. Para este último se revisó cinco entrevistas. En la revisión de las siguientes entrevistas ya se empezó con la extracción de información, pero siempre ajustando el sistema de categorías.

3.3 Pasos Metodológicos

Los pasos metodológicos se estructuran en base a los tres objetivos específicos puestos en la presentación (1.4), definiendo para cada uno de ellos métodos y productos (Tabla 5). Para el desarrollo de la tesis, se consideraron cinco etapas metodológicas fundamentales:

- Preparación del trabajo en terreno: Determinar los actores y los guiones de entrevista
- Revisión Bibliográfica: Se utilizaron distintas fuentes de información incluida, una búsqueda de datos estadísticos.
- Trabajo en Terreno: El trabajo de campo permitió recopilar la información que no es posible obtener por medio de una investigación bibliográfica, como son, por ejemplo, las relaciones que se dan entre los actores, la percepción de problemáticas urbanísticas, etc.
- Elaboración de la parte empírica de la tesis: Se adaptó el marco analítico para la gobernanza en el transporte público desarrollado por Höhnke (2012) (3.1) con las siguientes modificaciones:

a) La meta-gobernanza se analizó mediante el contexto político-estructural en el cual se encuentra encajada la gobernanza urbana, esto pues, la política nacional y las tradiciones estatales son los factores más poderosos en explicar varios aspectos de políticas urbanas (Pierre, 1999);

b) El marco institucional se describió mediante de la presentación del Plan Regulador Comunal de Puerto Montt y a través de un análisis del funcionamiento tácito de la política local;

c) La caracterización de los actores involucrados en el desarrollo urbano en Puerto Montt y sus constelaciones se buscó dar un análisis de la gobernanza multi nivel (2.2);

d) Debido a que la identificación de los principales problemas urbanísticos en la ciudad-región de Puerto Montt y su interpretación en relación con el contexto político estructural y la gobernanza multinivel (estructuras de gobernanza) es uno de los objetivos específicos de la tesis, se puso especial énfasis a la primera etapa del proceso de gobernanza, la percepción de los problemas urbanísticos y su establecimiento en la agenda (4.4.1). En la formulación de objetivos y planes (4.4.2) destacan, por un lado, la consolidación de policentros como visión de una nueva estructuración territorial para la ciudad de Puerto Montt, considerada en la actualización de su Plan Regulador Comunal, la cual es la principal estrategia territorial establecida a nivel comunal en el marco de una nueva replanificación urbana con la finalidad de enfrentar los efectos del desarrollo urbano reciente. Por otro lado, se presenta el Plan Maestro de Transporte, siendo éste un plan sectorial y que busca dar soluciones a uno de los desafíos más relevantes, como es la conectividad y el transporte. Como ambos planes aún están en proceso de aprobación e implementación, no se consideró para este trabajo las últimas dos fases del proceso de gobernanza (3.1).

- Procesamiento de la información: Se trabajó con las entrevistas transcritas realizadas en terreno a los actores claves que participan en la gobernanza urbana, como por ejemplo lo son autoridades y funcionarios de la municipalidad de Puerto Montt, entre otros, y las fuentes de información de bibliografía. Luego mediante revisión de prensa y documentos institucionales fue posible complementar la información existente y actualizarla.

Tabla 5: Pasos metodológicos

Objetivo	Método	Producto
<p>Caracterizar a los principales actores involucrados en el desarrollo urbano y sus competencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión Bibliográfica (Zegras y Gakenheimer, 2000; Höhnke, 2012; OECD, 2013) • Interpretación de las entrevistas semi-estructuradas 	<p>Caracterización de actores a nivel nacional y comunal</p>
<p>Identificar e interpretar los principales problemas urbanísticos en la ciudad-región de Puerto Montt y discutir los efectos de gobernanza sobre ellos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretación de las entrevistas semi-estructuradas • Revisión Bibliográfica • Revisión de documentos institucionales (SECTRA: Plan de Transporte Público Regional, Actualización Plan de Transporte de Puerto Montt 2018; Municipalidad de Puerto Montt: Ordenanza Local. Modificación PRC, Memoria PLADECO PRC 2008, Alternativas de estructuración territorial 2017, Memoria PLADECO 2017-2021, Informe Ejecutivo PLADECO 2017-2026) • Municipalidad dRevisión de Prensa: El Llanquihue; Páginas web de la Municipalidad y los Ministerios • Revisión de Leyes 	<p>Entrevistas transcritas y su posterior análisis en base a categorías creadas</p>
<p>Reconstruir el desarrollo de las políticas públicas urbanas en la ciudad-región de Puerto Montt desde sus hitos relevantes y sus estrategias territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretación de las entrevistas semi-estructuradas • Revisión Bibliográfica (véase principalmente 4.4) • Revisión de documentos institucionales (véase principalmente 4.4) 	<p>Narración del desarrollo de las políticas públicas urbanas, identificando dos estrategias (Actualización PRC y Plan Maestro de Transporte) respecto al crecimiento urbano.</p>

Fuente: Elaboración propia (2019)

4 Resultados

4.1 Actores del desarrollo urbano

A continuación, se presenta una caracterización de los principales actores involucrados en el desarrollo urbano y sus competencias, con el fin de responder al primer objetivo específico. Es importante hacer una distinción entre los actores a nivel nacional y a nivel comunal, para así comprender la poca influencia de las municipalidades en temas de transporte, acompañada además de una breve presentación de las direcciones de la Municipalidad de Puerto Montt en las cuales se realizó las entrevistas.

4.1.1 Ministerios responsables del desarrollo urbano

El ejecutivo del gobierno incluye varios ministerios sectoriales responsables de la planificación nacional. Todos actúan como actores públicos y muchos ministerios tienen un brazo operativo con poder de ejecución. En los ámbitos uso de suelo y transporte, los ministerios más importantes son el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT), el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y, en menor medida, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)¹¹ (Zegras & Gakenheimer, 2000; Höhnke, 2012; OECD, 2013).

Hacia comienzos de los años sesenta existían por lo menos 28 instituciones dependientes de ocho ministerios que intervienen en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento. Por lo tanto, se creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), principalmente para resolver el déficit cuantitativo de viviendas a través de planificación estatal (MINVU, 2019). El MINVU desde entonces es el actor clave en cuanto a la política de vivienda, cuya finalidad es la construcción de

viviendas a través de su brazo de servicio público, el SERVIU (2.1). Además, el MINVU a través de su División de Desarrollo Urbano, tiene la responsabilidad principal de la planificación urbana a nivel nacional. Al respecto, existen dos instrumentos relevantes: la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley General de Desarrollo Urbano y Construcción y sus ordenanzas y normas técnicas relacionadas (Zegras & Gakenheimer, 2000).

El MINVU no sólo es responsable en la construcción de viviendas y desarrollo urbano, como su nombre indica, sino también tiene una responsabilidad significativa para la

¹¹ Desde octubre del 2011 parte del Ministerio de Desarrollo Social

planificación y el desarrollo de la infraestructura de transporte urbano, como la mantención y la ampliación de la red vial urbano, que no cae en la competencia del Ministerio de Obras Públicas o la comuna. Esto también se aplica a la construcción de las pistas de taxi buses y al rediseño de las paradas de taxi buses (Höhnke, 2012). Sin embargo, si bien el MINVU tiene responsabilidades significativas en los ámbitos uso de suelo y transporte (Tabla 6) no tiene una postura política claramente establecida (Zegras & Gakenheimer, 2000).

Tabla 6: Instituciones con responsabilidad en uso de suelo y transporte

	Área de Intervención	Instituciones ejecutivas del gobierno a Nivel nacional
Uso de suelo	Planificación	MINVU, MIDEPLAN
	Desarrollo	SERVIU
Transporte	Infraestructura, construcción y mantenimiento	MINVU (SERVIU), MOP
	Planificación	MINVU, MOP, SECTRA, MIDEPLAN

Fuente: Elaboración propia en base a Zegras y Gakenheimer (2000)

Otro ministerio relevante es el Ministerio de Obras Públicas (MOP) que tiene la responsabilidad para obras públicas y por tanto para la planificación, la construcción y mantención de infraestructura vial a nivel nacional (Höhnke, 2012). En el caso de Puerto Montt el MOP es responsable para el proyecto de la Ruta o Autopista Metropolitana¹² que conectaría Puerto Varas con el Aeropuerto El Tepual. En general tiene muy poca influencia en el desarrollo urbano, porque su principal tarea es la construcción de obras públicas que son de uso para todo el país (Höhnke, 2012).

El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) es responsable para el tránsito en todo el país, pero no interviene en el área de infraestructura vial, de la cual el MOP, el MINVU y en algunos casos la municipalidad tiene la responsabilidad (Höhnke, 2012). La Secretaria de Planificación de Transporte (SECTRA), perteneciente al MTT, tiene una función consultiva para la política nacional (Höhnke, 2012). En el caso de Puerto Montt hizo estudios y análisis de los cuales se desarrolló el Plan Maestro de Transporte. Si bien la SECTRA no puede implementar las planificaciones debido a una falta de autoridad de toma de decisiones (la cual tiene

¹² El nombre oficial en la ficha de proyectos del MOP es “autopista metropolitana de Puerto Montt”

el MINVU o el MOP, véase tabla 6), la SECTRA se puede calificar como la institución de planificación de transporte más importante en Chile. La SECTRA perteneció hasta 2010 al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y se creó de un comité para la planificación de inversiones de infraestructura (Höhnke, 2012).

4.1.2 La Municipalidad de Puerto Montt

La municipalidad es responsable de la determinación del uso del suelo y la distribución del uso a través del Plan Regulador Comunal (PRC), principalmente a través de la emisión de permisos de edificación. Además, es responsable para el cobro de tarifas de registro de vehículos, para aplicar las normas urbanísticas y para la construcción y mantención de infraestructura comunal, incluyendo vialidad, paradas de buses, equipamiento de educación y salud pública, entre otros, muchas veces con aporte financiero de las autoridades nacionales. Si bien las municipalidades tienen control directo sobre el uso de suelo en su comuna con la aprobación de SEREMI-MINVU (4.2.1), todas las decisiones relacionadas con la inversión vial son responsabilidad de SERVIU. Los gobiernos municipales tienen cierto nivel de autonomía financiero, pero la mayoría aún depende de las transferencias del gobierno central (Zegras & Gakenheimer, 2000).

Si bien los municipios también pueden operar sus propios servicios de transporte público (dentro de su comuna), establecer sus propias normas sobre asuntos del transporte local y combinarse con otros municipios para emprender iniciativas de transporte (siempre dentro de las normas y leyes pertinentes) (Zegras & Gakenheimer, 2000), tienen pocas oportunidades de tener un impacto en alegar sus intereses respecto a las políticas de transporte en sus comunas, debido al sistema político centralizado (4.2) (Höhnke, 2012).

La municipalidad de Puerto Montt está dividida en diversas direcciones, entre ellas la Secretaría de planificación (SECPLAN), la dirección de tránsito, la dirección de medio ambiente, aseo y ornato. La SECPLAN está dividida en el departamento de proyectos, el Departamento de Desarrollo Urbano y el Departamento de Estudios. A ella también pertenece el Departamento de Vivienda (B2.1, 2018), que tiene como finalidad “abrir una ventana de información” sobre cómo acceder a beneficios que dan programas de subsidio social (B3). La SECPLAN es el “motor del desarrollo y crecimiento y la inversión que el Municipio puede hacer en esta ciudad” (B2.1).

La Dirección de Tránsito y Transporte Público tiene varios departamentos. Se ocupa principalmente de las Licencias de Conducir, los Permisos de Circulación, inspecciones de vehículos mal estacionados, permisos de Señales. Además, también ve los Proyectos de Transporte en la comuna que vienen de la SEREMI del MTT, por eso señala un entrevistado de la municipalidad que el “trabajo [Nota: de su dirección] está muy relacionado con lo que es la SEREMI de Transporte y Telecomunicación” (B5.1), la cual, sin embargo, “es la que lidera todo lo que es proyectos que se dan en la Municipalidad, o sea en la comuna” (B5.2). Lo último demuestra que las comunas tienen pocas posibilidades de influir en asuntos del transporte debido al sistema político centralizado (Höhnke, 2012). Por eso la influencia en decisiones sobre los Planes de Transporte para la ciudad-región de Puerto Montt es poca debido a que a nivel local se implementan las políticas nacionales y no va más allá de exponer una opinión en cuanto al desarrollo de proyectos en la comuna (B5.1):

“Nosotros como Municipalidad como tal, lo que hacemos es participar de las diferentes reuniones y entregar nuestra opinión. Porque como Transporte, igual ellos también tienen una mirada a nivel nacional y se supone que esa mirada como Transporte Público es la que se implementa en las comunas. Nosotros tenemos que, cómo se dice, engancharnos de eso para implementarla en la comuna. Por supuesto, siempre nos llaman en las reuniones, toman en cuenta nuestra opinión, eso siempre es así” (B5.1).

Sin embargo, el entrevistado reclama que, si bien la Municipalidad puede asistir y exponer su opinión en las reuniones de la SEREMI del MTT, ésta se entrega sobre todo desde el punto de vista más técnico (B5.1). Además, si bien desde la percepción del funcionario la Municipalidad “tiene una participación importante dentro de lo que es el desarrollo del territorio” (B5.1), no se trata de una participación temprana en el proceso de planificación:

“Como Municipio hemos colocado el tema sobre la mesa, como se ha ido logrando esta reunión, pero es una reunión que se hacen una vez que ya los proyectos están entregados” (B5.1).

4.2 Contexto político-estructural

Luego de haber mencionado el sistema político centralizado dentro del primer resultado, en el presente se analiza dos aspectos de ejemplo de la meta gobernanza: el centralismo a partir de sus tres dimensiones y el funcionamiento de la lógica de la política nacional. El análisis del contexto político estructural busca dar cuenta de la manera en que éste influye en las políticas públicas urbanas en la práctica desde la perspectiva del estudio de caso.

4.2.1 El Centralismo: principal obstáculo para la Gobernanza Urbana

Chile se caracteriza por un excesivo centralismo. El poder estatal se ejerce en todo el país desde la capital Santiago, por lo tanto, el sistema de planificación y políticas públicas también es centralizado. El centralismo es la poca distribución del poder político y posee según (Boric, s.f.) en tres dimensiones:

- Administrativo: fragmentación de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal).
- Fiscal: fragmentación de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones sobre ingreso y gasto público.
- Político: poca y reactiva participación ciudadana, poca democracia para la ciudadanía y para administración principalmente en el nivel intermedio y local.

4.2.1.1 Centralismo administrativo

El Artículo 176 de la LGUC¹³ señala que cada municipio debe elaborar un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, incluyendo una cartera de proyectos, el cual será aprobado por el Consejo Municipal. Para la elaboración del plan el municipio contará con la asistencia técnica de las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y de Transportes y Telecomunicaciones (SEREMITT), y del Programa de Vialidad y Transporte Urbano del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Si bien las municipalidades tienen la competencia de establecer planes de movilidad, en la práctica dependen del MTT, como señala un entrevistado de la municipalidad: “todo depende de la SEREMI de Transporte” (B5.1). El “todo” probablemente se refiere tanto a los recursos financieros como a las decisiones respecto a los proyectos viales: “Cualquier intervención que tú quieras hacer en esa vía, hay que pedirle la anuencia

¹³ última versión del 13 de febrero del 2019

a la secretaría de transporte” (B5.2). Es evidente el modelo arriba hacia abajo, lo que se manifiesta al preguntar sobre la opinión si falta estar más conectados entre la política de vivienda y de transporte: “mientras no haya una relación desde arriba hasta abajo, yo creo que, allí tenemos un desafío” (B5.1). Si bien en la pregunta se refiere a la gobernanza horizontal, el entrevistado se refiere en su respuesta a la gobernanza multinivel, por lo que se puede suponer que el centralismo administrativo tiene una mayor relevancia como obstáculo para la gobernanza que la fragmentación institucional entre facultades. El sistema de planificación y política pública marcado por procesos de arriba hacia abajo se caracteriza, por un lado, por la dependencia financiera de la municipalidad y, por otro lado, en la participación tardía de la misma en la implementación de proyectos urbanos.

Si bien el SERVIU “empieza a pasar plata para mejorar las diferentes vías” (B5.1) después de haber localizado las viviendas sociales y viviendas para sectores medios, eso ocurre cuando los proyectos de vivienda ya están listos y las vías ya construidas (B5.1). La falta de participación de la municipalidad en proyectos urbanos a partir de su planificación se muestra más detallado en una entrevista: Si bien desde el nivel municipal se ha logrado establecer una reunión en el último tiempo y colocar asuntos públicos sobre la mesa, a una agenda política informal, se trata de “una reunión que se hacen una vez que ya los proyectos están entregados, para ver de qué manera se funciona el tema de la conectividad” (B5.1).

El centralismo administrativo se ejemplifica en que los grandes proyectos se deciden a nivel ministerial, como la ruta metropolitana que es, según un entrevistado “un proyecto que se viene instalar de Santiago” (B1)¹⁴. También los proyectos de ciclovía se ven afectados por el sistema centralizado. La Ley N.º 18.290, sobre Tránsito, artículo 221 dice que el MTT, “a través de sus secretarías regionales ministeriales, autorizará, mediante resolución, la operación de las ciclovías que cumplan los requisitos”, dictados por el MTT mismo, “de diseño y características técnicas con las que deberán planificarse, implementarse y mantenerse las ciclovías”. Según la ley, los proyectos de ciclovía “no son proyectos que se generen desde el municipio, son a nivel de ministerio”, ya que “vienen asociados con los grandes proyectos de infraestructura del SERVIU o de Obras Públicas” (B4).

¹⁴ Aquí es interesante de destacar que hubo varias protestas a nivel local en contra de este proyecto por falta de participación en el proceso de planificación (véase artículos de prensa).

4.2.1.2 Centralismo fiscal

El centralismo fiscal es la fragmentación de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones sobre ingreso y gasto público (Boric, s.f.). Se expresa en que el porcentaje del gasto público que se resuelve en los niveles subnacionales, es decir, aquel que es ejecutado por los gobiernos regionales, provinciales y municipales, es muy bajo (Ferreiro, 2013). Entonces, como ya mencionado anteriormente, la mayor parte del financiamiento municipal proviene de transferencias del gobierno central (Román, 2018). Como las Municipalidades no tienen los recursos financieros suficientes, no pueden invertir en proyectos de costos muy altos: “Los municipios no tienen plata para hacer ese tipo de obras, todo obras ministeriales” (B5.2). Esto se puede ejemplificar en Puerto Montt en el caso de los “trabajos de Ejercito a O`Higgins que tienen costos muy altos y por eso realizados con recursos a nivel ministerial” (B5.2) y en el caso de la Rotonda:

“El problema aquí de las grandes vías son montos muy elevados que no lo ve el Municipio, son Proyectos del MOP” (B5.2, 2018)

Los pocos recursos propios de los municipios tienen como consecuencia de que se atrasan proyectos dentro de la ciudad, incluso proyectos como una simple pavimentación de una calle, como señala un entrevistado: “Todo lo que es (pavimentación) es del SERVIU. Si tú te das cuenta de que esta calle aquí, estamos pidiendo hace años que se pavimente. Eso pasa porque son montes muy graves” (B5.2). Esto muestra la relación entre centralismo administrativo, fiscal e incluso político, ya que los responsables de tomar decisiones, como el SEREMI o el MOP, también poseen sobre los recursos financieros. En este sentido, un entrevistado afirma que si bien la Municipalidad puede hacer propuestas, los que toman la decisión son los que manejan el dinero:

“Entonces, al final nosotros como Municipio, claro, participamos en todas las propuestas, hacemos igual propuestas. Pero como Municipio, por los montos que significa no lo podemos abordar. Son montos demasiado altos que no están dentro del alcance como Municipalidad se puede hacer” (B5.1).

Una de las competencias que tiene el municipio es actualizar el PRC y determinar las directrices para el desarrollo urbano en cuanto a cómo se quiere que crezca la ciudad, es decir, la planificación urbana, pero la realización de ésta no está en las manos de la municipalidad, como explica un entrevistado: “lo que sí el Municipio puede hacer es que los instrumentos que permitan que en unos años más esos proyectos se

pueden ejecutar, lo permitan en realidad” (B5.1). Los escasos recursos financieros a nivel municipal limitan los gastos en proyectos fuera de las áreas de gestión¹⁵

“Pero, en definitiva, al final, el Municipio, no sé po, necesita pavimentar una calle de un lugar que es súper extremo la ciudad, va a preferir defender ese financiamiento a lo que nosotros como Tránsito quisiéramos implementar. Claro, porque siempre es más urgente lo otro. Siempre hay cosas más urgentes” (B5.1).

Que no exista mucha flexibilidad en cuanto a los destinos de los gastos queda claro en una entrevista: “Nosotros no podemos salir, por ejemplo, las lucas que tenemos para el tema de reciclaje no las podemos usar para otra cosa” (B4).

Si bien los municipios tienen la posibilidad de obtener financiamiento para realizar un proyecto, presentándolo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)¹⁶, falta know-how, como queda claro en una entrevista con un funcionario de la municipalidad: “Muchos recursos creo que se pierden de repente los servicios públicos, porque nadie sabe que hay que postular un proyecto por ejemplo” (B4). Esto se debe a que los municipios no tienen los recursos para invertir en pagar profesionales o hacer capacitaciones. Por lo tanto, el Fortalecimiento de Municipios es uno de los cuatro proyectos de la agenda de descentralización del gobierno de Michelle Bachelet que busca otorgar “mayores recursos para su planta profesional, tanto en capacitación como en contratación” (Boric, s.f., p. 26). Sin embargo, si bien existen procesos de descentralización en la dimensión administrativa, es decir, distribución de competencias hacia abajo, al nivel municipal, este proceso no va acorde a la dimensión fiscal, es decir, no le da mayor competencia sobre ingreso y gasto público al gobierno y/o administraciones a nivel municipal (Boric, s.f.): “La ley, cada año le dan más funciones al Municipio, pero eso no va a amarrado al financiamiento, si ese el problema. Más tarea, pero por la misma plata” (B5.2).

Aún están muy limitados los recursos propios de los municipios, ya que casi todos los impuestos de la actividad económica o comercial se pagan en Santiago, donde una gran parte de las empresas está registrada, como queda claro en una entrevista:

¹⁵ El Gasto Municipal se desagrega en seis áreas de gestión: Gestión Interna: 61% aprox., Servicios Comunitarios: 30%, Programas Sociales: 5,4%, Actividades Municipales: 1,3%, Programas Culturales y Programas Recreacionales. 2% (SUBDERE, 2018).

¹⁶ Es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones de desarrollo social, económico y cultural. Se constituye por una proporción del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución de este se efectúa entre las regiones, asignándoles cuotas (Boric, s.f.).

“El problema normativo que tiene Chile con el tema de impuestos, de que los ingresos no quedan en donde se produce la riqueza” (D1). En el caso de Puerto Montt, los ingresos de la salmonicultura no quedan en la región, como reclama un entrevistado: “Pero en el territorio no queda nada. Esa plata se viene a Puerto Montt, se va a Santiago y se va para afuera” para sacar todos los dividendos, pero toda la externalidad negativa” (C2).

4.2.1.3 Centralismo político

El centralismo político se caracteriza por la poca democracia tanto para la administración municipal como la ciudadanía, debido a una toma de decisiones políticas a nivel nacional y en pocos casos a nivel regional. Esto se puede ejemplificar en la falta de una participación temprana de parte de los municipios para el proceso de planificación de proyectos. Un entrevistado de la municipalidad señala en este contexto la falta de un modelo de abajo hacia arriba debido al centralismo, lo que impide el desarrollo urbano según los ideales de los actores locales:

“Yo creo que igual tiene que ver con una manera de cómo se ejecutan las cosas en el país que es muy centralizado. Y que a las comunas se les toma la opinión sobre todo los municipios, cuando ya el proyecto está en marcha, o cuando ya está contratada la consultora, cuando ya el diseño está casi listo, y allí se le hace la consulta al municipio. Pero tendría que ser desde el municipio hacia los diferentes ministerios. Porque lo único porque el Municipio al final, nosotros somos los que vamos viendo cómo va creciendo la ciudad, nosotros somos lo que sabemos qué ciudad queremos, qué comuna queremos. Entonces, al final es todo muy centralizado” (B5.1).

También carece de una participación temprana para la ciudadanía. En el caso de Puerto Montt un entrevistado lo ejemplifica en cuanto al megaproyecto de la Ruta Metropolitana. Ni al municipio, ni a la ciudadanía en general, ni a los vecinos que están afectados directamente por el proyecto se incluyeron en el proceso de planificación o la discusión de alternativas. Por lo tanto, un entrevistado de la municipalidad propone una participación temprana especialmente para los vecinos directamente afectados:

„La participación ciudadana se coloca al final por una disposición legal, cuando ya el ambiente técnico y político ya ha recorrido un camino. Entonces, hay que potenciar la participación. Tiene que haber una participación distinta respecto a esos proyectos, una participación

temprana. Y entonces, también tiene que hacer la participación a nivel micro, a nivel de las poblaciones, a escala vecinal, la participación a escala vecinal es algo que ya se puede implementar. Pero la participación de los grandes proyectos es el problema que aquí se plantea” (B1).

4.2.2 Funcionamiento de la lógica de la política nacional

Un principal problema tanto para las políticas públicas como para la planificación urbana es la lógica de la política nacional, según la cual cada instrumento debe tener un carácter de inversión. El estado chileno espera un beneficio de sus inversiones. En este contexto, "beneficio" básicamente significa ganancia financiera o aceptación política. Esto último sugiere que el prestigio/la reputación de los responsables políticos mejora cuando solucionan problemas importantes como la pobreza, al menos en la estadística. De esta manera, los programas públicos están siendo presionados, ya que deben mostrar resultados visibles y positivos lo más rápido posible. Por lo tanto, los procesos de planificación a largo plazo que van más allá de varios periodos de mandato no son rentables para la política en este contexto (Obreque, 2005). Esto también afecta el desarrollo urbano en Puerto Montt, creando la necesidad de potenciar más el proceso de planificación de proyectos, lo que se ejemplifica con un proyecto vial en una entrevista con un funcionario de la municipalidad:

“Cuando se hicieron los proyectos en ese entonces, fueron pensados muy en el corto tiempo, no proyectados. Por ejemplo, hay una cuesta de, que hicieron, solo de tres pistas, debieron haber hecho al tiro cuatro, o sea no pensaron a futuro. Santa Teresa, tiene tres pistas y ahora dicen que convendría una cuarta pista, ahora hay que sacar el cerro, pero debido haberse de inmediato las cuatro pistas, pero se hicieron tres [...]” (B5.2).

Esto se debe a que las políticas públicas son desarrolladas y ejecutadas muchas veces por un solo periodo de mandato. Se trata de una política de gobierno. En todos los niveles en Chile, la voluntad política depende en gran medida de los gobernantes y sus asesores, esto significa que una política estatal común seguida por sucesivos gobiernos casi no existe (Obreque, 2005). Es llamativo y preocupante la alta rotación de los intendentes en algunos gobiernos. Por ejemplo, entre 2006 y 2010 la duración de intendentes fue inferior a dos años (Ferreiro, 2013). Por lo tanto, la política nacional de desarrollo urbano busca establecer directrices para una política de Estado que mejora la calidad de vida de los habitantes urbanos, “más allá de los sucesivos gobiernos” (MINVU, 2014, p. 12). La necesidad de un cambio, en este

sentido, también ve un entrevistado, señalando que la política urbana debe ser independiente del turno de gobierno que permite hacer una planificación integral y a largo plazo:

“Creo que aquí, para que crezca una ciudad y se generen espacios urbanos sustentables y con una mejor calidad de vida, se debe trabajar una política pública. Cuando hablamos de una política pública estamos hablando de la política del estado, no una política del gobierno. Porque una política de gobierno va a focalizar de acuerdo a la visión que tiene la autoridad que en este caso está en ejercicio, pero si una política de estado a largo plazo se puede trabajar de forma coordinada, con otras instituciones para generar un proyecto [...]” (A2).

Surge la necesidad de una mejora del modelo de gobernanza, basado en un cambio de una planificación reactiva (Obreque, 2005) hacia una planificación más proactiva, prospectiva y que integra los distintos asuntos urbanos, una gobernanza descentralizada políticamente (4.1.2.3) que permite la participación de múltiples actores locales dentro de una gestión del Estado de tipo de intervención mucho más tenue (De Mattos, 2004), como señala resumiendo un entrevistado:

“Entonces, es fundamental pensar en una nueva forma de planificar nuestras ciudades. Una nueva metodología, modificar la ley, no sé. Que sea más proactivo, no sea reactivo, sino de ser, proactivo, ser propositivo, vaya antes, ser menos burocrático, ser más interdisciplinario. Que no esté encerrado en el Ministerio de Vivienda y en los Municipios. Las ciudades son democráticas, son pluralistas. Todos tenemos la capacidad de hablar de ciudades. Todos tenemos una mirada distinta de las ciudades. Y quizás existir un ente distinto, como una grande (unificación y) planificación territorial, comunal, regional, provincial, que se haga cargo de esto. Pero que no repose en estos ministerios que por lo demás están bastante ya oxidados, agronómicos, por no decirlos obsoletos” (C1.1).

4.3 Marco institucional

A continuación, se presentan dos aspectos del marco institucional: primero, el principal instrumento de planificación territorial, el Plan Regulador Comunal (PRC), su función y el procedimiento de su remisión, para así entender su carácter centralizado en su resolución por el Intendente Regional. Además, se realiza una breve descripción del proceso de modificación del PRC de Puerto Montt y de su principal objetivo de implementar una nueva visión para el crecimiento de la ciudad. Segundo, se da un ejemplo de una institución informal que influye en las políticas públicas urbanas desarrolladas en la municipalidad: el funcionamiento tácito de la política local.

4.3.1 Plan Regulador Comunal de Puerto Montt

El Plan Regulador Comunal (PRC) es el principal instrumento de la planificación territorial a escala comunal y está constituido, según Artículo 41, Ley General de Desarrollo Urbano y Construcción (LGUC), por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, jerarquización de la estructura vial, límites urbanos, densidades y de determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y sobre relaciones funcionales favorables entre las áreas de vivienda, trabajo, infraestructura y equipamiento recreacional. Lo último se refiere al uso del suelo (zonificación).

El PRC está compuesto de (Artículo 42 LGUC):

- Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;
- Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;
- Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes,
- Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

El procedimiento de remisión para los planes reguladores comunales está regulado en el Artículo 43 LGUC¹⁷. El diseño de un PRC es inicialmente redactado por la municipalidad. El alcalde está asistido de conformidad con el Art. 21 b LOCM por la Secretaría de Planificación Municipal. A continuación, se hace un procedimiento detallado de participación en el que los vecinos afectados son informados públicamente y se consulta la opinión del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en una sesión citada expresamente para este efecto (Artículo 43 N°s 1, 2 y 3 LGUC). En un período de 30¹⁸ días posterior a la o las audiencias públicas, se pueden formular observaciones al anteproyecto (Artículo 43 N°4 LGUC). Junto con las observaciones de los ciudadanos y del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, el alcalde presenta el anteproyecto al consejo municipal para su aprobación (Artículo 43 N°7 LGUC).

La aprobación del consejo municipal aún no afecta a la fuerza jurídica del plan. Por el contrario, la ley chilena ahora prevé un seguimiento diferenciado. Se hace una distinción según si la comuna está o no normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal. Si no existe un plan regulador metropolitano o intercomunal, la ley establece que el plan será evaluado por la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo y luego remitido por ésta al gobierno regional para su aprobación por el Consejo Regional (Artículo 43 LGUC). El plan tendrá efecto legal por resolución del Intendente y anuncio (Reiß, 2008). El centralismo se expresa principalmente en que el Intendente es un agente designado y removido por el gobierno central (Ferreiro, 2013). Si bien es representante del presidente en la región y jefe del Gobierno Regional, depende en la realización de actos, en este caso en la resolución del PRC, jerárquicamente de su organismo superior, es decir, del Presidente de la República (Boric, s.f.). Por lo tanto, no suele ser el propio municipio el que tiene la última palabra sobre su plan regulador municipal, sino el consejo regional. Este último puede anular una opinión negativa del ministerio, pero solo con una decisión especial mayoritaria. El derecho de la municipalidad de desarrollar el contenido del plan está parcialmente asegurado por el hecho de que el consejo Regional solo puede decidir el PRC tal como se le presenta. El Consejo Regional puede negarse a aprobar el plan, pero no puede cambiarlo por su cuenta. Esto se desprende del Artículo 36c N°2 de la LOGAR, que solo habla de "aprobar" (Reiß, 2008).

¹⁷ Las adiciones contienen el Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM).

¹⁸ En Reiß (2008) el plazo aún es de 15 días.

El actual PRC de Puerto Montt está vigente desde el año 2009 y se encuentra en proceso de actualización. Aún está pendiente su aprobación por el Consejo Regional. El nuevo PRC debe guiar el desarrollo urbano de Puerto Montt de forma más sustentable, más equilibrado y denso. Busca implementar una nueva visión estratégica de la ciudad hacia un nuevo modelo de crecimiento urbano para lograr una mejor calidad de vida. Las modificaciones al PRC se sujetan al mismo procedimiento señalado en el artículo 43, LGUC (Artículo 45 LGUC). El proceso de actualización del PRC se caracteriza por la incorporación de una declaración de posición por el Ministerio de Medio Ambiente a través de consideraciones ambientales mediante la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (B2.3). Es decir, el anteproyecto del plan regulador contendrá un informe ambiental, que será remitido al MMA para sus observaciones (Artículo 43 LGUC). Además, el proceso de actualización del PRC se caracteriza por las nuevas políticas de participación ciudadana (B2.3) (4.3.2 y 4.4.2.1).

4.3.2 Funcionamiento tácito de la política local

La participación ciudadana se transforma en uno de los principales componentes en el desarrollo de la propuesta del anteproyecto del Plan Regulador Comunal. Se triplican las instancias de participación ciudadana que se desarrollan normalmente, considerando las siguientes fases: Participación Inicial – Participación Ambiental y Participación Urbanística (Municipalidad Puerto Montt, 2017b). Con esta triplicación “se hizo una participación ciudadana ejemplar a nivel nacional” (B2.1). Se puede suponer que esto, como señala un entrevistado de la municipalidad se debe a que “La administración de este alcalde [Nota: Gervoy Paredes Rojas] es netamente mucho, mucho más participativa que cualquier alcalde en la historia de Puerto Montt” (B2.1). Además, el mismo funcionario encomia al alcalde por sus visiones a largo plazo:

“Yo creo que este alcalde es un alcalde planificador, ya, que está pensando no en un Puerto Montt de cuatro años, lo que dura un periodo alcaldicio, sino está pensando en un Puerto Montt de 20 años, 30 años”
(B2.1)

4.4 Proceso de gobernanza de los problemas urbanísticos

A continuación, se realiza un análisis de los procesos de gobernanza a partir de dos etapas: (1) Percepción de tales problemas urbanísticos identificados en las entrevistas cuyas posibles soluciones se encuentran en la consolidación de policentros como nueva estructuración territorial prevista para el nuevo PRC y en el Plan Maestro de Transporte, ambos ejemplos para la etapa de formulación de objetivos y planes (2). La consolidación de policentros busca dar respuesta al fuerte crecimiento horizontal y vertical y también abordar el tema de los humedales urbanos amenazados y la carencia de movilidad en la ciudad. La presentación de los proyectos del Plan Maestro de Transporte permite conocer los objetivos para responder a los problemas de movilidad y transporte público y así también a la carencia de conectividad intraurbana, abordando la segregación socioespacial.

4.4.1 Percepción de los problemas y establecimiento de la agenda

En el Informe Ejecutivo del PLADECO 2017-2026 de la Municipalidad de Puerto Montt queda claro la relación entre las problemáticas que se analizan a continuación en este capítulo y el actual modelo de gobernanza urbana en Puerto Montt que obstruye la aplicación de políticas públicas capaces de responder a los problemas:

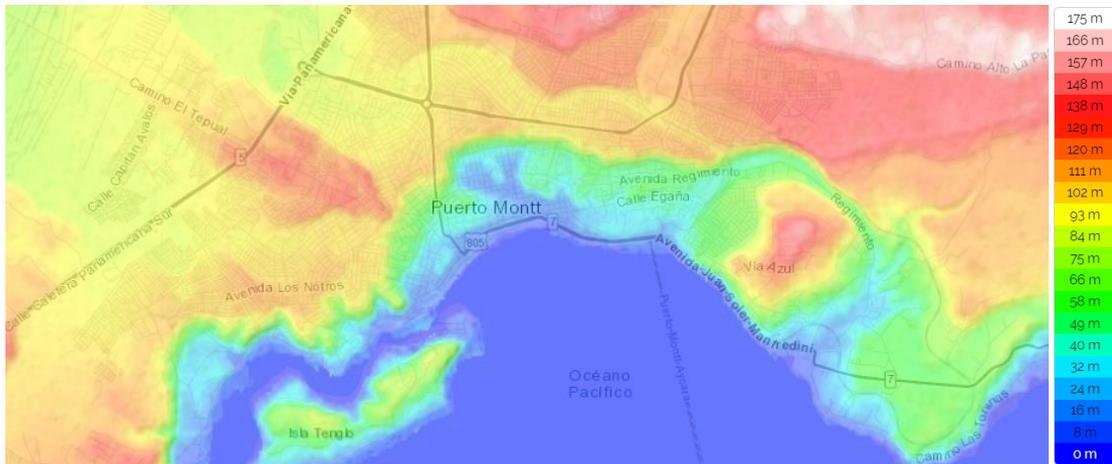
“El crecimiento descontrolado del territorio urbano, los problemas de conectividad y el escaso mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, no es solo consecuencia del crecimiento económico o un coste ineludible del desarrollo de la ciudad, si no que por sobre todo es el resultado de malas políticas públicas que no fueron capaces de conducir el reciente proceso de desarrollo de Puerto Montt” (Municipalidad de Puerto Montt, 2016a).

4.4.1.1 Crecimiento urbano y desarrollo inmobiliario

Desde su fundación en el año 1853 (Barría, 2016) la ciudad de Puerto Montt ha experimentado un fuerte crecimiento poblacional y urbano, con dos etapas de crecimiento explosivo. El proceso de crecimiento se caracteriza por urbanizar gradualmente las cuatro terrazas glacio-fluviales (Contreras, 2015). El continuo proceso de asentamientos sin planificación sobre estas terrazas (Figura 2) creó unidades independientes geográficamente, pero altamente dependientes del centro histórico, concentrador de todos los servicios. Esta forma de ocupar el territorio

generando unidades discontinuas permanece hasta hoy (Municipalidad de Puerto Montt, 2008).

Figura 2: Relieve de la ciudad de Puerto Montt



Fuente: <https://es-cl.topographic-map.com/maps/jku2/Puerto-Montt/>

La primera terraza, la cual se refiere al centro histórico, se complementa hasta 1876. A partir de entonces empieza la ocupación de la segunda. En el año 1912 llega el Ferrocarril del Sur a Puerto Montt, permitiendo a la ciudad conectarse con el resto del país y expandir sus límites debido a la migración campo-ciudad la cual fue característica de este periodo (Borsdorf *et al.*, 2008; Contreras, 2015). En el año 1960 ocurre un terremoto de magnitud 9,5 que remese la ciudad de Puerto Montt, generando la primera etapa de crecimiento explosivo (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Este crecimiento tanto demográfico como económico es originado por la necesidad de gran mano de obra para la reconstrucción de la ciudad y la migración campo-ciudad a causa de la industrialización (Municipalidad de Puerto Montt, 2008; Municipalidad de Puerto Montt, 2016a). En la década de los 60 la segunda terraza se densifica y la toma de terrenos en la zona da comienzo a la ocupación de la tercera terraza. El área urbana aumentó el doble (superficie total en 1960: 500hás y en el 1970 1.000hás) y la población creció un 30% en un periodo de 10 años (Municipalidad de Puerto Montt, 2008).

La segunda etapa de crecimiento explosivo ocurrió entre los años 90 y principios del siglo XXI. En el año 2003, Puerto Montt presenta un área urbana de 3548 hectáreas aproximadamente, lo que significa que en tres décadas se triplicó el área urbana (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Esto se atribuye principalmente a dos razones. Primero, en el año 1979 Puerto Montt se convierte en capital regional y experimenta “un rápido proceso de consolidación y crecimiento económico y

poblacional” (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 10), transformándose en el principal centro político administrativo y comercial del sur de Chile (Barría, 2016).

Cabe destacar que, desde una perspectiva regional, la ciudad intermedia más cercana al sur de Puerto Montt que cumple estas funciones es Coyhaique, que se encuentra a 16 horas en auto y 1 hora en avión, es decir, el hinterland que tiene Puerto Montt hasta Coyhaique abarca un amplio territorio, incluyendo la península Chiloé. Asimismo, hasta Temuco, como señaló un entrevistado: “Nosotros entendemos también que somos la única solución para todas estas comunas pequeñas que hay desde Temuco al sur” (B4). En general, Puerto Montt lidera un sistema de núcleos urbanos a nivel intercomunal, entre ellos Puerto Varas y Llanquihue. Es una ciudad altamente especializada en cada aspecto de su matriz de actividades y destaca por ser un centro de interés y distribuidor del turismo internacional, nacional y regional; centro intermodal de transporte a nivel nacional, puerto principal y centro logístico de la actividad acuícola del sur austral de Chile (Municipalidad Puerto Montt, 2017b).

Además, Puerto Montt sigue expandiendo sus funciones de ciudad intermedia, incluso adquiriendo funciones superiores a éstas, transformándose en un “espacio en transición” (Maturana, 2019, expresión oral), es decir, en vía a metrópolis. Ejemplos son la ampliación del Aeropuerto Tepual, “el segundo aeropuerto más grande de Chile por visitas” (B2.2), la instalación de universidades en los últimos diez años, por ejemplo, la Universidad Austral (B2.2) y la inauguración del Hospital Puerto Montt en el año 2014, este último destaca como nuevo centro de salud nacional de alta complejidad, el cual “fue una gran inversión para la ciudad, porque se supone que es uno de los hospitales más modernos que existe a nivel nacional” (B2.2).

Segundo, Puerto Montt aumenta su población dado a una creciente inmigración regional y nacional debido al explosivo crecimiento de la economía en la región de los Lagos desde los años 90, marcado especialmente por la exportación de salmones y truchas, la cual empujó el “desarrollo industrial de la salmonicultura y sus servicios asociados” (Barría, 2016, p. 14). Por tanto, Puerto Montt juega un papel protagónico en la industria salmonera de Chile, convirtiéndose en el segundo proveedor mundial en la industria salmonera (Contreras, 2015). En resumen, el cruce del potenciamiento administrativo de Puerto Montt y el boom de la salmonicultura hicieron crecer la ciudad de manera acelerada, transformándola de una ciudad pequeña basada en tradicionales exportaciones de productos pesqueros y agrícolas a una ciudad intermedia (Municipalidad de Puerto Montt, 2016a).

El auge salmonero es un producto de la globalización y del modelo extractivista chileno, estructuras y procesos externos que no se habían proyectado en las políticas públicas urbanas a nivel municipal como factores importantes que influyen en el desarrollo urbano y regional antes de que el actual PRC entró a vigor en el año 2009. La infraestructura urbana y la oferta de viviendas era muy baja, en comparación a la cantidad de inmigrantes que llegaba a la ciudad. En los años 90 había un déficit de viviendas (Municipalidad de Puerto Montt, 2016a), servicios básicos y equipamiento urbano. Este desequilibrio entre la oferta y la demanda se debió al crecimiento económico. Un funcionario de la Municipalidad señaló: “con el tema de los salmones se nos vino un boom, mucha gente se vino a vivir a Puerto Montt, una ciudad que no estaba preparada” (B2.2).

En los años 2007 y 2008 la industria salmonera se vio afectada por el virus Anemia Infecciosa (ISA, por sus siglas en inglés) y en el año 2016 por un Bloom de algas, este último provocado principalmente por el cambio climático. Estas crisis socio naturales causaron una mortandad masiva de especies (A3), demostrando la dependencia de la industria salmonera a los impactos extremos. Sin embargo, las estadísticas y percepciones no muestran ninguna desaceleración del crecimiento poblacional y expansivo de la ciudad. Un entrevistado señaló que, según “el último dato del Censo [Nota: Censo 2017], Puerto Montt y Puerto Varas fueron dos de las comunas que más crecieron a nivel nacional, está[n] por sobre la media del crecimiento demográfico” (C1.1). Otro entrevistado, respondiendo a la pregunta de qué manera el fuerte crecimiento demográfico y urbano de Puerto Montt está afectando a la necesidad de infraestructuras, menciona el proyecto de la Ruta Metropolitana en el contexto del crecimiento urbano y la conurbanización entre Puerto Varas y Puerto Montt (A1).

Algunos pronósticos muestran que habrá más consumo de suelo para Puerto Montt en el futuro: El Departamento de Desarrollo Urbano (DDU) de la SECPLAN, en base al Escenario Tendencial 2030 elaborado por las Empresas Trasa S.A. y Geociudad Consultores en el año 2015, proyecta que se espera la construcción de 53.000 viviendas adicionales para el año 2030, las cuales se suman a las 71.000 existentes en el año 2015. Se espera que el consumo de suelo aumente aproximadamente en 1.500 hectáreas al año 2030, siendo el uso de suelo residencial el con mayor expansión (Municipalidad Puerto Montt, 2017b). La percepción de un entrevistado sobre el crecimiento a futuro fue que en comparación a Temuco que dejó de crecer como ciudad, Puerto Montt todavía sigue creciendo y esto de forma muy rápida (D1).

Cabe señalar que un aumento de la población por lo general no siempre significa un aumento del área urbana. Esta relación depende de cómo las políticas urbanas dirigen el desarrollo urbano. En el caso de Puerto Montt, el crecimiento poblacional siempre ha significado un aumento del área urbana, especialmente desde los años 90, y un cambio de uso de suelo, marcado por la pérdida de vegetación (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). El consumo expansivo de suelo lleva a un modelo de ciudad fragmentada, segregada y dispersa. Se trata de un proceso típico en la mayoría de las ciudades latinoamericanas (Azócar *et al.*, 2010; Borsdorf *et al.*, 2002). Éste en el caso de muchas ciudades chilenas va de la mano con un patrón de crecimiento tentacular a través de ejes de transporte (véase Azócar *et al.* (2003) para Chillán y Azócar *et al.* (2010) para Coyhaique).

Si bien la ciudad de Puerto Montt “presenta un menor incremento en el número de hectáreas ocupadas” que otras ciudades chilenas (Borsdorf *et al.*, 2008), experimenta una transformación territorial que genera un patrón tentacular a partir de la segunda etapa de crecimiento explosivo en los años 90. La mancha urbana emergente se orienta en los ejes centrales, los cuales son primero, la Ruta Norte o Ruta 5, segundo, en torno a la estructura ferroviaria, la cual hoy es el Camino a Alerce que llega hasta Puerto Varas y tercero, el camino Las Quemas, que hoy es la Calle Cardonal que pasa por el sector Cardonal y llega hasta el Aeropuerto (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). El Camino a Alerce fue el primer eje en consolidándose, firmando los sectores La Vara y la ciudad-satélite Alerce.

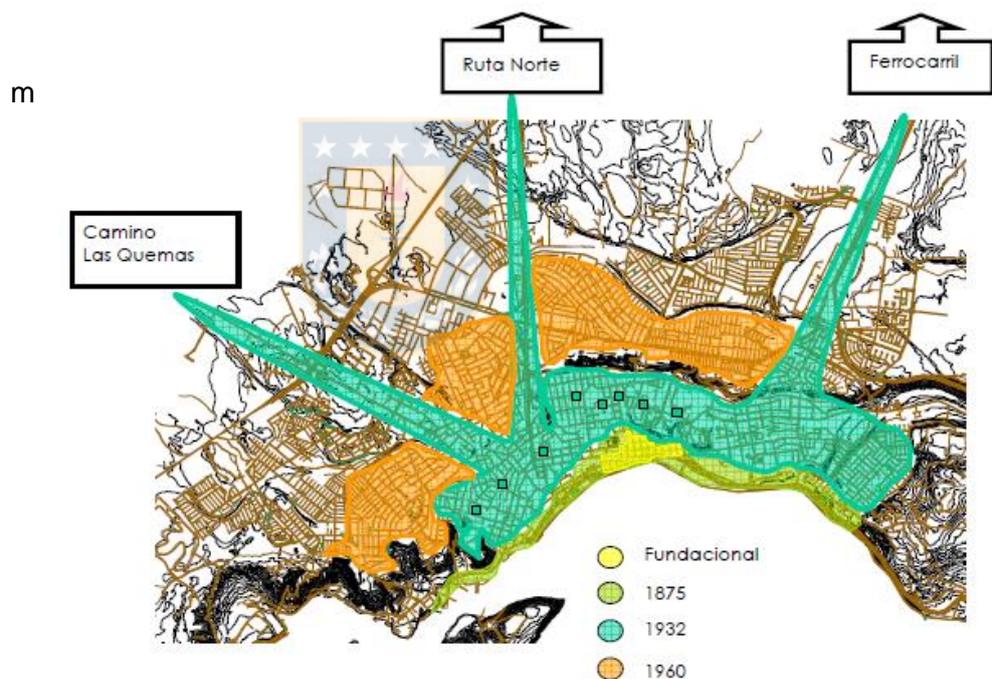
A partir del siglo XXI la mancha urbana se extiende a través de la Ruta 5, el Camino Las Quemas y hacia Chiloé (Figura 3 y 1). Actualmente, la ciudad se está expandiendo especialmente hacia Las Quemas, es decir, el Aeropuerto, consolidando el sector Cardonal (B1; B5.1) y va a crecer hacia el camino a Chiloé, consolidando el sector Panitao, donde están proyectadas 10.000 viviendas que corresponden a aprox. 30.000 a 40.000 personas (A3). En resumen, se nota todavía un crecimiento hacia la periferia (B1; A3).

Escolano y Ortiz (2004) analizaron para Puerto Montt los procesos de reestructuración urbana y sus patrones espaciales. Llegaron a la conclusión de que el crecimiento expansivo y la reducción de la densidad aumentan la ineficiencia y crean las condiciones para una mayor dispersión y fragmentación residencial y funcional. Por lo tanto, señalaron la necesidad de un cambio para el desarrollo urbano que debe ser conducido a través de políticas adecuadas (Escolano & Ortiz, 2004). Muchas veces este crecimiento espacial no sigue una adecuada planificación, por lo

tanto, se generan externalidades negativas, tanto sociales como ambientales (Azócar, Sanhueza y Henríquez, 2003 citado por Borsdorf et al., 2008), lo que es el caso generalizado en Chile.

En el caso de Puerto Montt el crecimiento tentacular ha causado la expansión urbana, la pérdida y amenaza de humedales (B4; A3) y varios problemas urbanos, como la sobrecarga de la infraestructura, sobre todo los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias y el sistema del alcantarillado y aguas servidas (A1; A2; A3; B4; C1.1), problemas de conectividad y movilidad (A1; A2; A3; A4; B1; B2.1; B2.2; B4; B5.1; C1.1; C2; D2), un déficit en el suministro del transporte público (A3; B1; B3; B5.1; C1.1; C2), una segregación socioespacial y una contaminación ambiental (A3; B1; B4; C1.1; C2).

Figura 3: Crecimiento urbano de Puerto Montt



Fuente: Municipalidad de Puerto Montt (2008)

Pese al crecimiento expansivo, la densidad poblacional aumentó entre 1993 y 2003. Eso se debe a que las terrazas limitan, en teoría, la disponibilidad de suelo generando a su vez “un aumento en su valor de mercado, estimulando el desarrollo de construcciones en altura, tanto para uso residencial como comercial” (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 8). A causa de la presión inmobiliaria sobre el centro histórico de Puerto Montt, ocasionó que los rascacielos aumentaran su altura de 6 pisos a 13 o 18 pisos (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Este crecimiento en altura se debe a que el

PRC 1990 permite “un índice de constructibilidad 11 en el área central, una medida que no reconoce la escala histórica de la ciudad, cuyos edificios promedian los 4 pisos [...]” (Municipalidad de Puerto Montt, 2008).

A pesar de la posibilidad de dirigir el desarrollo urbano mediante los instrumentos de planificación territorial, un entrevistado del sector privado señaló la desarticulación instrumental (2.3) y comentó que “en el caso de Puerto Montt es difícil detener el avance, el crecimiento de la ciudad. El crecimiento de la ciudad va más rápido que las decisiones institucionales. Eso pasa porque la operativa administrativa del Estado es mucho más lenta que los fenómenos que ocurren hoy día” (C2). Uno de los fenómenos es el desarrollo inmobiliario. El sector inmobiliario se estableció en las ciudades chilenas como industria clave para la economía nacional, dado a que la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979 decretó “que el suelo urbano ‘no era un bien escaso’ y que su precio debía ser fijado por las fuerzas del mercado” (Sabatini 2000 citado por Borsdorf *et al.*, 2008, p. 5). Si bien en 1984 se declara que el suelo sí es un bien escaso y que requiere mayor regulación (Correa, 2015), se considera a las ciudades desde 1973, después que el Gobierno Militar tomó el poder político, como “territorio de los agentes inmobiliarios”, “quienes guían y modifican las directrices de los instrumentos de desarrollo y planificación urbana” (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 5).

En la comuna de Puerto Montt el sector de la construcción desde el año 1990 ha registrado un crecimiento importante para todos los tipos de uso, aunque el sector habitacional es el que más ha contribuido a este crecimiento (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Se habla de un boom inmobiliario entre los años 2009 y 2012 que afectó la ciudad de Puerto Montt en su crecimiento: “Puerto Montt, con este boom que tenía inmobiliario, sobre todo en el 2009, 2012, que fue como EL boom” (B2.2). Este actor clave en el crecimiento urbano sigue buscando satisfacer la gran demanda habitacional para todo tipo de estratos socioeconómicos:

“El desarrollo inmobiliario ha estado enfocado a la [...] solución habitacional. Se han desarrollado muchos proyectos inmobiliarios, hay muchos también proyectos inmobiliarios en ejecución, desde la vivienda social a la económica y a la vivienda para las clases más acomodadas”
(C1.1).

Para abordar el déficit habitacional de parte del sector público, teniendo presente „la presión de Puerto Montt por nuevos suelos con valores accesibles para los programas habitacionales” (Wood & Valenzuela, 2013, p. 15), el SERVIU planteó al

gobierno regional en el año 1995 desarrollar una ciudad satélite (Borsdorf *et al.*, 2008). En este contexto, las políticas impulsadas por los gobiernos democráticos al inicio de los años 90 estaban orientadas a la producción masiva de soluciones habitacionales cuantitativas (Municipalidad de Puerto Montt, 2016a), con el megaproyecto „Nuevo Alerce“, el Estado pretendió dar solución al problema de la falta de suelo urbano en Puerto Montt (Borsdorf *et al.*, 2008) y por consiguiente, “dar una solución a la necesidad de vivienda social de los más pobres” (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 4). Esta política pública nacional y una política comunal que permite el desarrollo inmobiliario del sector privado sin límites muestra el primer hito de las políticas públicas urbanas que se habían desarrollado en Puerto Montt desde 1990.

Como la presencia de edificios „desmedidamente altos con respecto a su entorno, son vistos como elementos deteriorantes“, se propuso “un crecimiento gradual de la constructibilidad y las alturas” para el PRC 2009 que no prohíbe la construcción en altura, pero la condiciona a una actitud atenta al paisaje urbano (Municipalidad de Puerto Montt, 2008), lo que un entrevistado de la Municipalidad ve como “una modificación grande de los Planes Reguladores de Puerto Montt” (B2.3). Sin embargo, como explicó un funcionario de la Municipalidad, se buscaba responder al crecimiento poblacional esperado, lo que permitió una mayor densificación a través del establecimiento de normas en el instrumento de planificación territorial, las cuales permiten todos los tipos de equipamiento en el borde costero, de viviendas hasta comercio y también una altura máxima de 21 a 33m (Municipalidad de Puerto Montt, s.f., 31-34):

“Para el 2009 hubo mucha expectativa sobre el crecimiento económico de la ciudad y se generaron normativas de densificación como para grandes edificios en el centro de la ciudad y se subió mucho la altura. Y lo que nos generó fue proyectos puntuales, como el que tenemos acá en frente, con mucha altura en comparación con el resto de la ciudad que no lo tenía. Y se dieron casos muy puntuales con este tipo de edificios que se había proyectado en esa época” (B2.3).

Esta política comunal que permite a través de la modificación del PRC el desarrollo inmobiliario en altura muestra el segundo hito de las políticas públicas urbanas desde 1990. Los efectos negativos de la expansión urbana, tanto horizontal como vertical, y la consiguiente necesidad de un cambio en el desarrollo urbano, a través de estrategias para ello, están presentes para un entrevistado de la Municipalidad:

“No podemos tener un crecimiento explosivo, nos pasó con el salmón: crecimiento explosivo, no estábamos preparados y se () para cualquier lado y sobre todo para altura, donde [entrevistado 2] dice que fue un error. Tenemos esto – antes nosotros veíamos el mar acá, y ya no lo podemos ver o vamos a pintar esto... Fue creciendo sin ninguna planificación. Hoy día lo que estamos preparando desde esta oficina y de este municipio, cierto, es cómo se va creciendo, ordenadamente, estratégicamente hacia un norte que le dé una madurez a la ciudad para suportar este crecimiento” (B2.1).

Entonces, se busca “generar una visión de desarrollo más estratégico para la ciudad, donde la ciudad está proyectándose hacia el futuro con objetivos más precisos, más definido y ojalá no dejar tan a la deriva¹⁹ o tan libre el cómo crece la ciudad” (B2.3). Además, surge la visión dentro de la planificación de la Municipalidad de otro modelo de desarrollo urbano que sigue un “crecimiento más homogéneo” que marca el tercer hito de las políticas urbanas, igualando la altura de los edificios en vez de tener edificios solitarios de mucha altura y al lado casas de baja altura, considerando la desaceleración económica, a través de la modificación de las normativas del PRC vigente:

“Ahora lo que estamos viendo, es que, y en vista de la retirada de este insumo económico, es que, efectivamente, no es tan importante el dar la cabida a estos edificios de gran altura, de grandes inversiones. Sino lo que se busca es hace ya varios años, es generar un crecimiento más homogéneo, ¿ya? Por ende, a los edificios de gran altura se les baja la altura, a los terrenos con posibles cabidas de grande altura y se les da facilidades a los terrenos menores para que puedan también subir un poco en altura y tratar de generar una ciudad, en términos de edificación, más homogénea” (B2.3).

4.4.1.2 Segregación socioespacial y conectividad

La segregación socioespacial como externalidad negativa del crecimiento acelerado y una escasa política urbana fue mencionada tanto a nivel nacional, siendo la segregación social-urbana el mayor problema de las ciudades chilenas causado por el crecimiento, según la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014 (Municipalidad Puerto Montt, 2017b), como también para el caso de Puerto Montt por los entrevistados, en publicaciones científicas y en documentos de la Municipalidad, como el informe ejecutivo para el PLADECO 2017-2026 del año 2016, en el cual se

¹⁹ Tan frágil

menciona la “segregación socio-espacial”, producto de la expansión territorial, como debilidad dentro del análisis FODA. Ésta se manifiesta sobre todo entre el sector Alerce como unidad propia de la ciudad que cuenta con alrededor de 45.760 personas (INE, 2019) y el resto, especialmente el centro funcional del área urbana.

El megaproyecto de Alerce, supuestamente “representaba un nuevo concepto de ciudad integral, generando hábitat y vida de barrio de calidad a través de una completa dotación de equipamiento y servicios” (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 11). Pero en vez de esto, terminó convirtiéndose en un “suburbio residencial” con fuertes carencias de servicios, equipamientos e infraestructura (Cristosto & Salinas, 2017) y “un foco de pobreza, segregación y marginalidad”, urbanizada por los agentes inmobiliarios sin la participación de la población (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 4). Es decir, Alerce es una concentración de viviendas sociales en la periferia, causado por el aumento del valor de suelo que dificulta para el Estado “encontrar terrenos cuyo valor sea compatible con los montos que destinan los programas estatales de vivienda social”, lo que prácticamente impide la construcción de viviendas sociales en áreas consolidadas (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 11).

La conectividad entre Alerce y Puerto Montt debido a una sola ruta de conexión es un tema de gran importancia. En la memoria PRC 2008 ya se señaló el problema de que “los flujos provenientes de Alerce ingresarán a Puerto Montt por un único eje, sin opciones de reasignación hasta el ingreso a Avenida Presidente Ibáñez” (Municipalidad de Puerto Montt, 2008, p. 57). Diez entrevistados mencionaron este problema, el más nombrado entre todas las problemáticas descritas. Un entrevistado señaló que para solucionar este problema tiene que haber una planificación integral:

“La calidad de vida en Alerce no es mala, pero el acceso para llegar allá en ciertos horarios es deplorable. Entonces, creo que allí hay un trabajo que tiene que hacerse con, no solamente el MOP, sino también Transporte. Y otras instituciones que podrían colaborar en que a lo mejor ese flujo sea permanente [...]” (A2).

Con el comentario del colaborador de la autora que faltara coordinación el entrevistado estuvo de acuerdo: “falta coordinación entre los servicios” (A2). Tal problemática se establece en la agenda formal del gobierno a través del Plan Maestro de Transporte Urbano elaborado por la SECTRA que cuenta con el proyecto de Mejoramiento Interconexión Vial Alerce-Puerto Montt²⁰. La carente conexión es solo

²⁰ Análisis detallado ver en Capítulo “Plan Maestro de Transporte”

una parte del problema. La existente centralización de servicios no ha permitido el surgimiento de nuevos centros del desarrollo socio urbano, trayendo como consecuencia dificultades en cuanto al tránsito vehicular y las distancias y tiempo de traslado (Municipalidad de Puerto Montt, 2016b). Por lo tanto, la Municipalidad propone reforzar Alerce entregando los equipamientos necesarios para que tal ciudad dormitorio sea más autónoma (Municipalidad de Puerto Montt, 2008).

Otro aspecto de la segregación socioespacial es que los proyectos de vivienda nueva para sectores vulnerables están fuertemente concentrados en Alerce, mientras que la oferta de vivienda usada se encuentra principalmente en el pericentro de Puerto Montt en donde existe un stock de vivienda social más antiguo. Entonces, las familias vulnerables se ven enfrentadas al dilema de priorizar entre la localización o el estándar habitacional al postular a un subsidio (MINVU 2011, citado por Municipalidad de Puerto Montt, 2016b).

Aunque Alerce destaca a nivel nacional como ejemplo clásico de segregación socioespacial y de escasa planificación de desarrollo urbano, analizado en varios estudios (Borsdorf *et al.*, 2008; Wood & Valenzuela, 2013; Cristosto & Salinas, 2017), no es el único sector en Puerto Montt con escasa integridad en el sistema ciudad. La “Población” Mirasol de estratos socioeconómicos bajos cuenta con 59.348 habitantes (INE, 2019) y se encuentra en el oeste de la ciudad (Municipalidad de Puerto Montt, 2008), es decir, “dentro de la ciudad, pero es como una mini-ciudad aparte” (B4). Con excepción de sectores que no contrala el Estado, como algunos campamentos, Mirasol junto con Alerce pertenecen a los sectores que más destacan por características de pobreza, como señala un entrevistado: “Si me preguntas por ejemplo por los lugares con problemáticas de pobreza en Puerto Montt reticulares, que contrala el Estado: Mirasol y partes de Alerce.” (C2). La localización de proyectos de viviendas sociales en la periferia, junto con la falta de entrega de equipamientos y servicios básicos y la carente conexión con el resto de la ciudad por falta de un transporte público adecuado es un gran problema. Esto se puede observar, entre otros, en el sector Cardonal, especialmente en la población Fresia que se encuentra en este sector:

“Cuando existen proyectos de casos sociales, eso es periférico y allí son problemas también para la locomoción colectiva. El sector más visible que tenemos en este momento se llama Cardonal que está hacia la Ruta al Tepual, al aeropuerto. En ese sector hay un emplazamiento de casas

sociales, pero sin locomoción colectiva, con mucha congestión vehicular. La congestión vehicular afecta en mayor medida al transporte público. Y allí existe efectivamente el crecimiento poblacional. Un crecimiento poblacional sin planificación, sin equipamiento, sin servicios básicos, entre ellos la locomoción colectiva, efectivamente. Eso es un problema.”
(B1).

Esta situación se deba a una planificación no integral del ordenamiento de la ciudad que sólo consista en una política de vivienda enfocada en la solución de un déficit habitacional cuantitativo, causando graves problemas de conectividad para las personas. Esta relación explicó otro entrevistado también en el caso del sector Cardonal:

“Hacia Fresia Cardonal, yéndose al aeropuerto [...] se han entregado muchas viviendas sociales y viviendas igual para los sectores medios. Pero hoy día está el tema de la conectividad, que ellos prácticamente, son barrios que se entregan, pero quedan desconectados con el resto de Puerto Montt. Y tiene que ver con la política de vivienda que tenemos hoy día, de que ya construimos, construimos, construimos viviendas, y después vamos viendo cómo arreglamos el tema con la conectividad”
(B5.1).

Los conjuntos de viviendas sociales no siempre son producto de programas de subsidio, sino en muchos casos son parte de erradicaciones de campamentos fuera de la ciudad (como el caso de Alerce), típico de la política de vivienda de los años 90, que hasta hoy se está aplicando según un entrevistado: “lo que hacen las ciudades que todos los problemas de pobreza, las soluciones habitacionales las ubican en los peores lugares” (C2). Eso en el caso de los campamentos Ladera Lintz y Ladera Alerce Lintz no soluciona el problema de la ocupación ilegal de terrenos, ya que después de haber arrendado su casa entregada por el Estado, la gente regresa a vivir a los campamentos, dado a su nivel de accesibilidad “muy bueno” (TECHO Chile, 2019), como señaló un entrevistado:

“La gente que vive en estas tomas [se refiere a los campamentos Ladera Lintz y Ladera Alerce Lintz por la ubicación del lugar de la entrevista], les dan una solución habitacional a una hora y media de acá. Esos trabajos están acá. Hay veces, esas familias dicen: ‘Yo apuesto por el trabajo, porque es lo único que me sostiene.’ Arriendan la casa que les dieron de solución habitacional y vuelven a vivir aquí en la quebrada, porque es más

importante el trabajo en este caso que la vivienda que te queda una hora y media de distancia” (C2).

La existencia paralela de conjuntos de viviendas sociales en sectores periféricos y proyectos de inmobiliarios en sectores con buena ubicación y equipado, intensifica aún la problemática de una fuerte segregación socioespacial, la cual genera una ciudad fragmentada:

“El crecimiento inmobiliario, por ejemplo, es un crecimiento que segmenta la ciudad entre pobres y ricos. Entonces, yo le hablaba recién del desempleamiento en las casas sociales periférico. En cambio, las inmobiliarias están en los mejores terrenos con mejores equipamientos. Y eso va haciendo que ese desarrollo, que ese crecimiento, crecimiento más que desarrollo, vayamos teniendo una ciudad segmentada” (B1).

Esto requiere un desarrollo urbano más inclusivo que busca una diversidad social, como la construcción de viviendas sociales en buenos barrios, conectados con servicios públicos de calidad²¹.

4.4.1.3 Movilidad y transporte público

Los problemas del sistema de transporte público en la ciudad de Puerto Montt fueron mencionados en diferentes publicaciones de distintas autoridades bajo el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), principalmente en varios estudios de consultoras privadas con sede en Santiago contratados por la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA). Además, fueron discutidos en artículos del periódico provincial El Llanquihue. Las publicaciones científicas todavía no han abordado el tema de transporte y movilidad para el caso de Puerto Montt, ya que se han concentrado más en estudiar el crecimiento urbano. No obstante, Escolano y Ortiz (2004) constatan un aumento de números de viajes, producto del crecimiento urbano y de la sobrecarga de las infraestructuras de transporte y comunicación (Escolano & Ortiz, 2004). Los viajes totales en la ciudad de Puerto Montt crecieron de 365.198 viajes en el 2004 a 598.070 viajes en el 2014, que significa un crecimiento de un 61%. Cabe señalar que para el 2014 se han tomado los viajes para el área de estudio equivalente a la Encuesta Origen Destino (EOD) 2004, es decir, sin considerar los sectores El Tepual, Tenglo, Chiquihue, Valle Volcanes y Alerce-La

²¹ En este contexto se recomienda analizar el proyecto de ley sobre integración social y urbana que fue ingresado por el gobierno a la Cámara de Diputados en diciembre del año 2018 y que se encuentra en el segundo trámite constitucional (Boletín 12288-14: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12802)

Vara (SECTRA, 2014). Para el año 2018 se cuentan aproximadamente 800.000 viajes (MTT, 2018). Comparado con 2004 la cantidad de viajes aumentó por 119%. Además, los tiempos de viaje son largos, aunque se trata de distancias cortas. En el Informe Ejecutivo para el PLADECO 2017-2026 la Municipalidad de Puerto Montt cita al Estudio de Origen Destino (EOD) del 2014²² para la comuna de Puerto Montt, publicado por la SECTRA (2014) que

“Da cuenta que a pesar de que las distancias de viaje dentro de la comuna son cortas (de 1 a 9 km), los tiempos que toman estos viajes dentro de la comuna no se condicen con esta situación. Así, en determinados puntos de la comuna, viajes de 1 kilómetro pueden llegar a tomar 20 minutos o incluso encontramos trayectos de 9 km que pueden llegar a durar 51 minutos. Estos datos dan cuenta de un serio problema de conectividad dentro de la comuna, en la cual la expansión territorial ha dificultado las relaciones entre los distintos sectores de la comuna, fomentando procesos de exclusión y segregación social y territorial” (SECTRA, 2014, citado por Municipalidad de Puerto Montt, 2016 y Municipalidad de Puerto Montt, 2016a).

Esto indica que la expansión urbana está altamente relacionada con una escasa conectividad en toda la comuna, situación que produce una segregación socioespacial. Esta problemática se debe a tres razones principales: la escasa calidad del transporte público, la dificultad de desplazarse entre las terrazas, debido a las condiciones geográficas en cuenta al relieve y la falta de incluir la bicicleta y la caminata al concepto de movilidad. La bicicleta representa menos del 1% de los viajes totales, situación que se puede suponer como consecuencia de las características topográficas de la ciudad, su clima tipo templado lluvioso (Municipalidad de Puerto Montt, 2008) y al hecho de que no exista una red conexas de ciclovías (MTT, 24.3.2015; SECTRA, 2014). No obstante, en la calle Regimiento “se está haciendo ciclovía (...) o sea de a poco se está incluyendo ese tema de movilidad a través de bicicleta” (B5.2).

La escasa calidad del transporte público urbano se debe principalmente al déficit en la cobertura (Municipalidad de Puerto Montt, 2016b) y la frecuencia del transporte público tanto mayor como menor y la poca oferta del transporte público mayor en general. Entonces, existe “un servicio con problemas de frecuencia, con problemas de calidad de las máquinas” (B1).

²² EOD más reciente

Una de las quejas principales de los puertomonttinos respecto al transporte público es la inexistencia de una cobertura suficiente de los medios de transportes a los distintos puntos de la ciudad, sobre todo de los más alejados (Pereira, 2014). Especialmente en las horas punta de la mañana, entre 6 y 9 horas y en la tarde a partir de las 18 horas, la escasez en la frecuencia y cobertura se intensifica, los micros y taxi colectivos están repletos, por lo que se habla de un transporte público colapsado. Algunos sectores están más afectados que otros, como es el caso de Mirasol, Avenida Presidente Ibáñez, Cardonal, la Población Fresia, Puerta Sur, Ruta 226 y Lagunitas, entre otros. Con ningún servicio de transporte público cuentan las poblaciones Antuhues, La Paloma y alrededores, La Colina, Villas Antillanca, Antihual, las Terrazas y alrededores, entre otros. Al respecto, la presidenta de la junta de vecinos La Paloma manifiesta que ninguna autoridad de transporte ha solucionado este problema de los años y que ha ido aumentando. Además, expresa su preocupación especialmente en el caso de los adultos mayores y los escolares (Galindo, 2018).

En la mayoría de los sectores nombrados se trata justo de los más vulnerables, de estratos socioeconómicos menor y de los más alejados, entre ellos poblaciones y el campamento Vertedero Lagunitas. Éste cuenta con actualmente 15 familias y se encuentra a 4,5 km de un acceso a la enseñanza media, a 5 km de un servicio de urgencia (TECHO Chile, 2019) y a 10 km del centro histórico (Plaza de Armas) de Puerto Montt. Se encuentra fuera del límite urbano, pero pertenece a la mancha urbana que surgió a partir del siglo XXI, la cual está conectada con el área urbana a través de la Ruta 226 que conecta el Aeropuerto con la ciudad.

En el caso de Mirasol “la principal dificultad es la falta de vías para llegar al centro”, por lo tanto, “muchos choferes no salen en las mañanas, porque se dan una vuelta y después demoran mucho en llegar nuevamente a Mirasol, debido a los tacos. Se puedan hacer vías alternativas, hemos estudiado los mapas del sector y ello es una realidad que esperamos las autoridades puedan ver y escuchar”, dice la presidenta del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) de Mirasol (Galindo, 2018). Un funcionario de la municipalidad mencionó la dificultad en desplazarse entre las terrazas: “hacen falta vías que comuniquen las terrazas” (B5.2). El tráfico dificulta las operaciones tanto del transporte mayor como del menor. Especialmente en las horas punta “todos los accesos a las terrazas están con tacos”, dice el presidente del Consejo Regional, Eduardo Marambio. Sin embargo, señala que la cantidad de los colectivos es suficiente para la demanda existente de la ciudadanía (Pereira, 2014), lo que refuerza

el argumento de que una conexión entre las terrazas y una infraestructura vial adecuada sean fundamental para un sistema de transporte público efectivo y una movilidad urbana efectiva. Por lo tanto, “las redes viales, por ejemplo, fue[ron] un gran tema entre el 2009 y hasta ahora, consiguiente del tema de la conectividad” (B2.2). Una infraestructura vial adecuada es parte de las propuestas que hace la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Reloncaví en su plan de trabajo: así no solamente piden el mejoramiento del transporte público, sino también “más y mejor vialidad” (Galindo, 2018). Como las terrazas son “barreras urbanas”, siendo la única forma de conexión entre ellas escaleras, las cuales incluso “presentan escasa intervención en cuanto a seguridad para el usuario” (Municipalidad de Puerto Montt, 2008), se buscan soluciones para las conexiones interterrazas dentro de las planificaciones de la Municipalidad:

“Nosotros somos una ciudad que estamos compuesta por terrazas y esa conectividad nosotros estamos empezando a trabajar. Hasta el momento estamos trabajando en las horizontalidades de (), estamos trabajando miradores. Pero, además se están trabajando paralelamente la conectividad de escaleras, te fijas, y buscar unos nuevos tipos de conectividad, pueden ser funiculares, escaleras mecánicas, ascensores”
(B2.2).

El taxi colectivo es el medio de transporte público dominante en muchas ciudades de tamaño medio y pequeño (Transporte, 2013) y Puerto Montt es ninguna excepción. Según la EOD 2014, “el 54% de los viajes que se realizan en transporte público corresponden a taxi colectivos” (SECTRA, 2014). Cabe señalar que el uso del taxi colectivo en general (medido en viajes) aumentó de 2004 al 2014, mientras el uso del taxibus disminuyó (ibid.). Eso significa un cambio en la partición modal a favor del transporte público menor. Se puede suponer que esta situación se debe a la poca cantidad de taxibuses. En el 2014 se reconoció que faltaban unos 100 (Pereira, 2014). Según la estadística de los permisos de circulación la cantidad de taxibuses disminuyó de 22 en el 2008 a sólo 2 en el 2018 (Municipalidad de Puerto Montt, 2019b). También es la percepción y un punto de crítica de los operadores mismos que “alegan que tienen pocas máquinas” (B1). Entonces, hay mucho más taxi colectivos que taxibuses, aunque la cantidad de colectivos hoy tampoco responde a la demanda (Galindo, 2018), mientras años atrás dirigentes dijeron que los más de 1.600 colectivos eran suficientes para la demanda existente” (Pereira, 2014). Eso muestra la complejidad del sistema de transporte público, ya que, primero hay múltiples factores que influyen en alcanzar un equilibrio del mercado y segundo, que

no existen estudios específicos de planificación sobre cómo satisfacer la demanda. Sin embargo, se puede, evaluando el actual sistema de transporte público en Puerto Montt, sostener que “lo que se hace falta es más la locomoción colectiva mayor” (B5.2).

Otro problema es la falta de fiscalización respecto a las rutas y al cumplimiento de la equidad de personas (exclusión social), como dice una entrevistada por El Llanquihue: “Esos señores [choferes] van donde quieren y llevan a quien les da la gana. Las autoridades tienen que fiscalizar, no sólo nuestras autoridades comunales, sino que también las regionales” (Galindo, 2018). La necesidad de una fiscalización tanto por parte del MTT, como de las autoridades comunales también ve el presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbana y Rural de Puerto Montt: “que en ese lapso exista fiscalización tanto del ministerio de Transportes como de Carabineros (Galindo, 2018). En el Plan de Transporte Público Regional de la División de Transporte Público Regional (DTPR) del MTT se plantea la necesidad un mayor control en cuanto al cumplimiento de trazados y cobro de tarifas en cuanto al transporte menor. Uno de los desafíos será la identificación de medidas de gestión para verificar cumplimientos en la ciudad de Puerto Montt (MTT, s.f.).

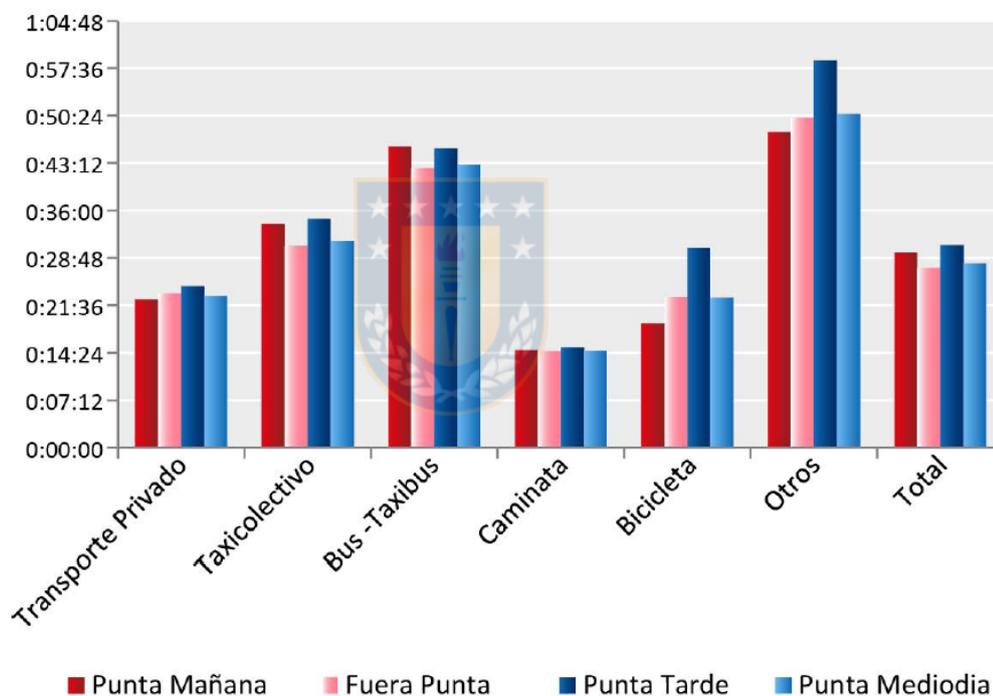
Aunque el taxi colectivo tiene una amplia cantidad de ventajas en comparación al transporte público mayor, como son un servicio de seguridad personal, tiempo de viaje menor, un horario de funcionamiento más extenso, un servicio más flexible en cuanto a frecuencia y recorrido (“puerta a puerta”), mejor comodidad de los vehículos, entre otros, en muchas ciudades se nota una sobreoferta de taxi colectivos, lo que causa congestión, emisiones, ruido, accidentes, informalidad y un aumento de tarifas por falta de integración/regulación tarifaria. Las políticas sólo han respondido a la sobreoferta mediante un congelamiento del parque, lo que no siempre ha sido exitoso. Para aprovechar del taxi colectivo como una tecnología interesante y flexible es fundamental que cumpla condiciones de fiscalización, entre otros, para maximizar sus beneficios y controlar las externalidades (Transporte, 2013). Aunque los tiempos promedio de viaje en taxicolectivo son menores que en taxibus (Figura 4), un sistema de transporte público basado en colectivos es menos eficiente que el transporte mayor, considerando la relación capacidad y espacio como señala una funcionaria de la Municipalidad:

“Aquí hay muchos colectivos, muchos autos chicos. O sea, ese auto chico te lleva, ¿cuánto?, 4 pasajeros, te llenan las vías. Entonces, mejor que tú tengas un bus que no sé, ponte, lleva 30, 40, ocupa menos vías, pero esa

parte, que aquí no hay un incentivo al empresario no hay buses grandes para la locomoción urbana. Todo en base a colectivos. Aquí hay un exceso de autos chicos que transportan pasajeros” (B5.2).

El transporte público mayor cuenta con las mismas problemáticas que el menor. Según el análisis de la DTPR, el mayor problema es que la cantidad de buses no satisfecha la demanda, debido a las pocas máquinas. Además, existe un déficit en cobertura y frecuencia. Algunos sectores están afectados en mayor medida, por ejemplo, algunos sectores de Alerce. La DTPR también propone implementar medidas de regulación para el transporte público mayor en la ciudad de Puerto Montt (MTT, s.f.).

Figura 4: Tiempos promedio de viaje por modo en la comuna de Puerto Montt



Fuente: SECTRA (2014)

Para mejorar el sistema de transporte público en Puerto Montt, una opción sería aumentar el parque de microbuses. Para esto, se requiere una regulación por parte del Estado, sea con alianzas públicas-privadas o empresas de microbuses comunales u otros incentivos. Éstos últimos son por ejemplo el programa Renueva tu Micro iniciado por el DPTR o el Programa Renueva tu Colectivo o la ley 20.696 que permite mejorar las condiciones de operación²³. Con el Programa Renueva tu

²³ Modifica la Ley N° 20.378 que crea un Subsidio Nacional al Transporte Público Remunerado de Pasajeros, incrementando los recursos del subsidio y creando el Fondo

Micro se pudieron renovar 106 micros desde 2011 para la ciudad de Puerto Montt (MTT, s.f.). Si el Estado no le da ningún incentivo al privado, para ese mismo los costos no están justificados para invertir en ofrecer un servicio de transporte público mayor, lo que señala un funcionario de la Municipalidad: “el privado no invierte en buses, si no hay algún incentivo” (B5.2). Aquí se nota fuertemente el modelo económico basado en la privatización y en el poder del privado. No sólo la cantidad de micros depende del privado, sino también los recorridos y la cobertura, como dice la secretaria de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Reloncaví: “Haremos todo lo que esté a nuestro alcance; pero, lamentablemente, quienes deciden los recorridos y la cantidad de micros, son los privados” (Galindo, 2018). La crítica de una privatización del transporte público es que no funciona bien y afecta mucho a la calidad de vida de los habitantes.

Otro problema general de las ciudades chilenas es que cada vez más personas utilizan el transporte privado, mientras que la participación del transporte público decrece (Silva *et al.*, 2018). Esta tendencia de mayor uso del automóvil también se nota en Puerto Montt. Según la EOD 2014 el automóvil con un 40% es el modo más utilizado diariamente. Después viene el transporte público con un 30%. Sólo el 19% de los viajes diarios se realiza de caminata (Figura 5). Además, de 2004 a 2014 la tasa de motorización aumentó, pasando de 0,48 a 0,71 vehículos/hogar. Esto también muestran los permisos de circulación para la comuna de Puerto Montt: En el año 2008 habían 33.145 vehículos particulares en total, en el año 2018 se encontraban registrados 72.425 vehículos particulares (Municipalidad de Puerto Montt, 2019b). Debido a su función administrativa, comercial y de conector vial circulan también vehículos de toda la comuna y de fuera de la comuna en la ciudad. Estos desplazamientos transcomunales y transregionales, es decir tráfico diario, también señala un funcionario de la Municipalidad al preguntar por las Licencias y Permisos como indicador del crecimiento urbano: “Todo el año hay una porción flotante que es continua” (B5.2).

Es interesante destacar que “la tasa de generación de viajes motorizados crece con el nivel de ingresos, mientras que la tasa de generación de viajes no motorizados disminuye cuando el nivel de ingresos aumenta” (SECTRA, 2014, p. 14). Eso refleja la hipótesis de que el vehículo privado en Chile es un símbolo de estatus (Höhnke, 2012). La preferencia por el uso del automóvil se nota especialmente en la punta

de Apoyo Regional (FAR). Fuente: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4301/> del 26.9.13

mañana, entre 7 y 8 de la mañana, ya que, según la EOD tanto para el año 2004 (TASA Ingeniería Ltda., 2018) como para el 2014 el uso del modo taxi colectivo es casi tres veces menor que en los viajes que se realizan diariamente (SECTRA, 2014). Se presume que esto se debe al tráfico y al transporte público colapsado en las mañanas. Por ser muy poco atractivo el transporte público, el vehículo privado es el medio más preferido, como resume una funcionaria de la Municipalidad:

“¿Por qué usa [hoy día la gente] el vehículo? Porque es lo más rápido que tiene para llegar a donde se movilige, porque las micros funcionan lentas, porque los colectivos en algunos lugares casi no hay. Porque no son de buena calidad, entonces la gente prefiere andar más cómoda, pagar un poco más, pero andar en algo más cómodo” (B5.1).

El actual sistema de transporte y movilidad en Puerto Montt no sólo tiene mala calidad, sino también tiene repercusiones negativas al medio ambiente, justamente porque este sistema no es eficiente ni sustentable, ni para los ciudadanos ni para el medio ambiente. En resumen, la necesidad de cambios está clara, como dice un funcionario de la Municipalidad: “lo ideal es que a futuro se mejore todo lo que es transporte público” y “que el transporte público sea de mejor calidad” (B5.1). Es enormemente importante incorporar el transporte público como asunto público en las políticas urbanas y en una visión integral del desarrollo urbano futuro. Especialmente para cumplir el futuro modelo de ciudad, la Consolidación de Policentros es fundamental lograr un sistema de transporte público de calidad:

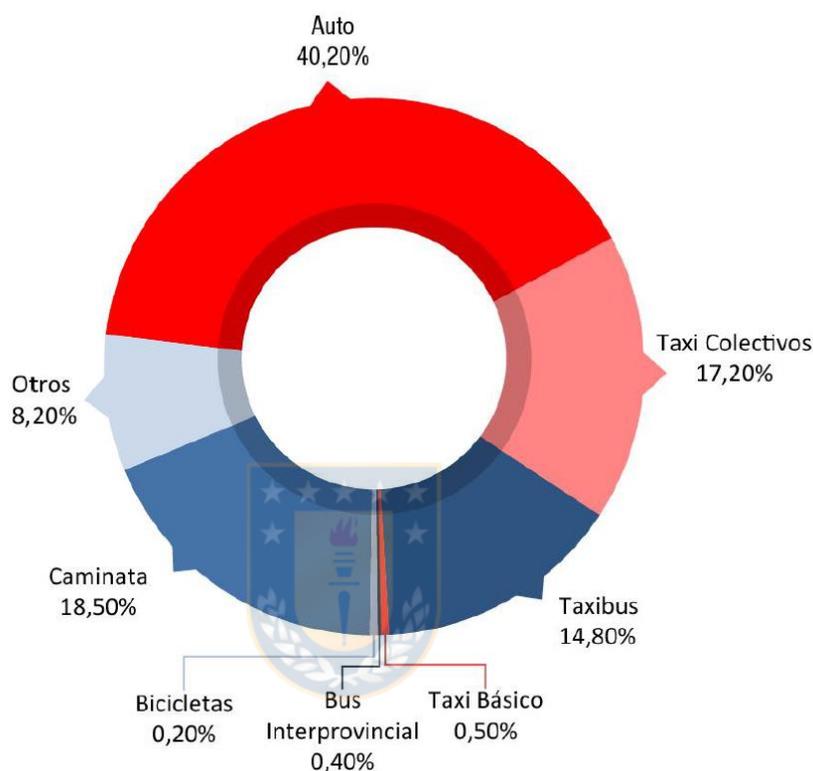
“Si nosotros no tenemos una locomoción colectiva que sea funcional y que nos permita unir estos policentros de una manera efectiva, tampoco – o mucha infraestructura que nosotros generemos - tampoco vamos a poder lograr la consolidación” (B2.2).

La ODECU hizo un diagnóstico para mejorar el transporte público y está planificando poner las problemáticas en la mesa para que todos los actores involucrados puedan expresarse:

“Hasta ahora nosotros hemos hecho nada más que un diagnóstico a la situación. Todavía no avanzamos en propuestas, pero sí planteamos un requisito básico que existe una mesa de trabajo donde se puedan expresar los distintos actores [...]. Entonces, existe la necesidad de conversar con todos los actores, Junta de Vecinos, Asociación de Consumidores, autoridades públicas, carabineros, Ministerio de Transporte. Eso no se ha hecho. Solamente hemos tenido algunos

esbozos²⁴ en el sector rural, donde hubieron tres meses de trabajo y que ahora, por el cambio del gobierno, han parado. Y entonces, aquí en el área urbana falta esa voluntad, esa voluntad para que entonces pueda plantearse en conjunto soluciones, medidas. Hasta ahora han sido medidas paleativas (...)" (B1).

Figura 5: Partición modal en día laboral en la comuna de Puerto Montt



Fuente: SECTRA (2014)

4.4.1.4 Áreas verdes, humedales urbanos y espacios públicos

Si bien los bordes de las terrazas, es decir, las laderas tienen alto valor ambiental y recreativo y funcionan “como balcones naturales sobre la bahía del Seno de Reloncaví” (Municipalidad de Puerto Montt, 2008), no se aprovecha su valor para establecer miradores, ni para ser parques urbanos, ni para funciones de recreación en general: “El problema es que estas laderas están inutilizadas como áreas verdes” (B4). También los canales, las quebradas de primer (coincide con el borde de la tercera terraza) y de segundo orden, las cuales van en vertical y el borde costero son elementos geomorfológicos naturales. Por lo tanto, la Municipalidad sostiene como visión que ellos “deben ser tratados como parques urbanos, integradores y no como obstáculos o fragmentos urbanos” (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Además,

²⁴ “fragmentos”

según la percepción de un entrevistado, se desaprovecha del valor paisajístico que tiene el Seno Reloncaví:

“Yo creo que Puerto Montt le da la espalda a la bahía, a diferencia de Valdivia que mira de frente a su río con una costanera preciosa y le sacan provecho turístico y económico a la costanera y a su borde de río” (B4).

Esto último se debe a que el “terreno de playa, la playa, el fondo de mar y las porciones de agua, son bienes administrados por el Ministerio de Defensa Nacional y pueden ser entregados en concesión a personas naturales o jurídicas” (Armadas). Entonces, si bien la autoridad regional está solicitando su pertenencia o derecho sobre ese territorio (Schnaidt, 2018), el borde costero está bajo la competencia de la Armada y la Municipalidad no tiene la competencia de intervenir, como explica un entrevistado:

“Todo el borde costero principalmente acá del centro que es el que siempre se critica, porque hay tan poca intervención, por lo que es la costanera. Es porque la Municipalidad de Puerto Montt perdió la concesión a mano de La Armada. La concesión para el uso manejo del borde costero actualmente en Puerto Montt corresponde a la Armada, no al municipio. Entonces, no podemos ni poder una banca, ni un árbol, porque es de la Armada. Ahora hay un trámite, una negociación política y todo para que eso vuelva a hacer del municipio en el fondo” (B4)

En la memoria del PRC y del PLADECO la Municipalidad lamenta el gran déficit de áreas verdes, “ya que no existe una planificación para crear zonas de este tipo y las existentes nacen de espacios residuales los cuales se encuentran en su mayoría abandonados” y tampoco existen muchas alternativas de incorporar nuevos suelos públicos al sistema de áreas verdes (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Aunque la conurbación Puerto Montt-Puerto Varas, según el atlas bienestar territorial cuenta con 7,74 m²/habitante²⁵ de áreas verdes, lo que es más que exige la LGUC, un entrevistado señala que no basta orientarse en eso: “Áreas verdes más allá de los metros cuadrados que te exige la Ley General Urbano (Urbanismo) y Construcción, ojalá siempre sea más. Eso se exige en el fondo” (B4), ya que muchas áreas verdes están inutilizadas. Además, el mantenimiento de las áreas verdes por la empresa privada actual no funciona bien, así que un entrevistado del área medioambiente

²⁵ Puerto Montt ofrece aprox. 0,6 m² por habitante (áreas verdes de mantención municipal en el año 2004) (Municipalidad de Puerto Montt, 2008).
Otra fuente: observatorio urbano por MINVU y SINIM (excluye áreas verdes privadas y áreas verdes municipales sin mantención)

reclama que “para el próximo año ojalá hay una empresa nueva digamos que se encargue de las áreas verdes de Puerto Montt” (B4).

Por lo tanto, una de las tareas principales es construir parques para la recreación y otorgar áreas verdes de calidad y envergadura (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Un paso en la dirección correcta es la inauguración el 28 de marzo de 2019 del Parque Urbano Natural Luis Ebel como Reserva o Santuario de la Naturaleza en el sector Valle Volcanes que cuenta con la laguna Mansa. La municipalidad asumirá su administración. Según el alcalde de Puerto Montt, Geroy Paredes, “este espacio público fue posible gracias a la alianza público-privada”, ya que el Parque Urbano se hizo realidad “gracias a un convenio [de traspaso de terrenos] que firmó Enaco [antes Inmobiliaria El Olmo] con la Municipalidad de Puerto Montt en 2014”, como señala el gerente general de la Inmobiliaria Enaco. Según él, el rescate de la laguna y la construcción de un área verde requiere de la colaboración permanente del ámbito privado y de las instituciones del Estado. Para Paredes, esa es la “aplicación de políticas públicas para el cuidado del medio ambiente y la conservación de los 11 humedales urbanos” (Municipalidad de Puerto Montt, 2019a).

Cabe señalar que la laguna Mansa era un humedal, antes de su intervención a través de un proyecto inmobiliario (Errazuriz, 2019). Otro humedal urbano amenazado es el humedal Llantén. Dentro del mismo se realizaron canalizaciones y drenajes para secar el lugar. El humedal Antiñir también está siendo drenado por una empresa. En este caso, se pidió a la Superintendencia de Medio Ambiente que notifique a Carabineros para lograr que terminen con las labores que se realizan (Pereira, 2018). Según el entrevistado de la oficina de Medio Ambiente, esa misma catastró alrededor de 15 humedales. En el año 2017 la Municipalidad de Puerto Montt licitó un estudio de humedales por el Centro EULA de la Universidad de Concepción “para determinar si esos 15 son o no, están o no, cumplen o no los requisitos para ser decretados ‘humedal’” (B4). Con ese estudio la Municipalidad quiere hacer una solicitud al MMA y a la SEREMI del MA “para que se decrete como humedales o como Santuarios de la Naturaleza para hacer una red urbana de santuarios. Eso es nuestro objetivo. Nunca antes se había puesto un valor a este tipo de terreno digamos de Puerto Montt” (B4).

Las áreas verdes no dependen del municipio (B4), sino la declaración de áreas verdes es competencia del Consejo Regional, del SERVIU y la SEREMI del MINVU en el marco de un Plan Regulador Intercomunal y segundo, la mayoría de los terrenos

que se podían declarar como tales son de propiedad privada, muchas veces de inmobiliarias como en el caso de los humedales mencionados y no son bienes nacionales de uso público, como explica un entrevistado:

“El grave problema que tenemos que la gran mayoría de los terrenos de este tipo son de propiedad privada. No son bienes nacionales de uso público. Por lo tanto, tenemos que entrar a negociar, hacer como datos – y además de privados, son inmobiliarias. En este momento no están construyendo. Tenemos los tres más importantes en este momento, están con proyecto inmobiliario, allí mismo, hay algunos que los están secando, y lamentablemente no tenemos herramienta legal para poder impedirlo [nota: evitar]. No hay cómo, son terrenos de ellos, ellos ingresan sus permisos de edificación y sería y ya no hay humedal” (B4).

La causa a escala mayor es que “e[!] suelo urbano no está dedicado precisamente a viviendas, está dedicado a especulación, está dedicado a proyectos inmobiliarios” (B1). Esto quiere decir que los proyectos inmobiliarios buscan sacar el mayor beneficio monetario, por ser un actor privado cuyo fin está basado en ganancia económica, y no en satisfacer las necesidades básicas, desde una perspectiva de planificación u ordenamiento territorial.

La protección de humedales no sólo es importante para la protección del medioambiente y para ofrecer espacios verdes, sino también tendrá un enfoque socio cultural, lo que es no intervenir en territorios Mapuche:

“Esperamos con este estudio poder dar en parte solución a una demanda ciudadana en el fondo, que es proteger sitios de interés ambiental, que también son de interés cultural. Muchos estos sitios son zonas de recolección de hierbas medicinales, por ejemplo (...). Son sitios de rituales, la gente – el pueblo Mapuche principalmente, van a sacar agua, sacan plantas y hacen sus rituales, los sectores aledaños. Por lo tanto, son de una importancia que los probamos proteger de alguna forma” (B4).

La Comisión de Medio Ambiente del Concejo Municipal tiene como objetivo construir una Ordenanza Municipal²⁶ para el resguardo de humedales una vez que la Universidad de Concepción entregue los resultados del estudio de humedales (Pereira, 2018), como también señala un entrevistado: “viene una Ordenanza

²⁶ En el PRC vigente de 2009 no están declarados humedales, sólo Parques Urbanos, Cuerpos de Agua. En la Ordenanza se habla de protección de humedales, pero no se especifica en el Plan.

Municipal asociada a la protección de los humedales, causes y lagunas” (B4), y con el fin de “poder dar más peso a la hora de poder fiscalizar” por parte del Municipio (B4).

4.4.2 Formulación de objetivos y planes

4.4.2.1 Consolidación de Policentros

A partir de 2003 se encuentra en reformulación el actual PRC vigente desde 2009. La empresa URBE Consultores Ltda. se encargó del diagnóstico y de las propuestas de estructuración urbana (MOP, 2005). La Municipalidad de Puerto Montt publicó los resultados en la Memoria del PLADECO/PRC del año 2008. Debido al fuerte crecimiento de la ciudad se ha hecho necesaria la discusión sobre nuevos centros de equipamiento y servicios, orientados a mejor abastecer la ciudad, para reducir los desplazamientos y para servir como núcleos para la organización de sectores o barrios. Por lo tanto, se planteaba un desarrollo urbano a través de “nuevas centralidades”, es decir, la creación de subsistemas de centralidades y servicios, las cuales deben ser: Alerce, Mirasol, Coihúin (Chamiza) y el nuevo centro cívico en torno a la Avenida Presidente Ibáñez (MOP, 2005; Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Una iniciativa, basada en la ley que permite al alcalde nombrar un delegado “para desconcentrar”, es decir, para fomentar Alerce y Mirasol como dichos subsistemas fue crear una delegación municipal en ambos sectores (B5.2).

Actualmente, Puerto Montt cuenta con cuatro subcentros: el centro histórico, el subcentro costero con actividad portuaria, el centro con función público administrativo ubicado en la segunda terraza donde se encuentra el Gobierno Regional, y el cuarto se encuentra a lo largo de la Avenida Presidente Ibáñez. Éste último se planificaba a desarrollar como el futuro centro administrativo de la tercera terraza (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). Si bien el proceso de desarrollo y consolidación de este centro cívico tomó varios años, ya cumple con algunas funciones de prestación de servicios públicos y oferta laboral, entre otros, como señala un entrevistado:

“Presidente Ibáñez, hoy día producto de lo mismo, se han ido instalando varias oficinas, bancos. Porque se pretendía que eso sea como centro cívico. Pero eso igual ha ido lento. Entonces, si bien es cierto, la gente que antes iba a hacer todos sus trámites en el centro, hoy día los vienen a hacer acá a Presidente Ibáñez” (B5.1).

Sin embargo, la consolidación del futuro segundo centro cívico, la Avenida Presidente Ibáñez, aún está en proceso, el cual consiste actualmente en la ampliación de la

avenida para equilibrar la congestión vehicular entre el centro y la tercera terraza, como explica un entrevistado:

“La Avenida Presidente Ibáñez, el sector de Presidente Ibáñez, va a ser nuestro segundo gran centro y para eso nosotros tenemos que generar la infraestructura que haga que tal manera ese Presidente Ibáñez pueda sustentarse, y yo puedo estar en el banco a pagar mis cuentas, te fijas, y no tener que bajar al centro. Y en ese proceso está. El Presidente Ibáñez viene un ensanchamiento de la vía, que es un proyecto a largo plazo. Que en este momento el SERVIU está generando las planificaciones de la, ¿cómo se llama esto? De la compra de terrenos para poder hacer esa ampliación. Entonces, a lo menos ese proyecto yo creo que le quedan cinco años para hacer (). Pero una vez que se genere, va a ser un cordón sumamente importante para la ciudad de Puerto Montt, que permite descongestionar el centro y entregar los servicios a la tercera terraza” (B2.2).

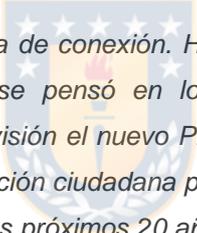
En la Memoria del PRC 2009 se definió, bajo el concepto de “puertas urbanas”, localidades suburbanas que deben asumir parte del crecimiento urbano, como La Vara y Cardonal, Coihuín y Panitao (Municipalidad de Puerto Montt, 2008). A la pregunta cuántos policentros habrá y cuáles serían estos, un entrevistado de la Municipalidad responde que adicionalmente a los policentros que ya son parte del área urbana consolidada, a futuro se tiene previstos algunos que ya se habían definido como centros poblados para el PRC 2009, como Alerce y La Vara, entre otros, a los cuales se quiere dar mayor énfasis en el desarrollo urbano:

“Hay varios policentros que ya son parte de la ciudad, o sea, que están incorporados en la ciudad consolidada, como el de Presidente Ibáñez, donde está el edificio Consistorial nuevo, pero como te decía: los policentros nuevos, que en realidad ya habían en propuesto, la mayoría del Plan Regulador del 2009, son Mirasol, Alerce, hay uno intermedio: La Vara, Chinquihue” (B2.3).

Para la modificación del PRC 2009, o, como dice un entrevistado, la “actualización y una ecualización más precisa de ese Plan Regulador” (B2.3), el Municipio elaboró propuestas de tres alternativas de estructuración territorial urbana, las cuales son el crecimiento por extensión, la consolidación de policentros y la densificación. La selección de la mejor alternativa de un crecimiento que permite un desarrollo urbano sustentable se sometió a un proceso de participación ciudadanía, con el principal objetivo de definir la alternativa con la cual el Equipo Coordinador y técnico del

Departamento de Desarrollo Urbano de la Municipalidad trabajará en las siguientes etapas de desarrollo de la Modificación del nuevo PRC (Municipalidad Puerto Montt, 2017b; Municipalidad de Puerto Montt, 2019).

El proceso completo de la Modificación se divide en 3 fases: la primera fase, la participación inicial, comenzó en el año 2017 con una audiencia pública en el Salón Municipal y talleres para informar a la ciudadanía sobre el proceso técnico y metodológico de la Modificación del PRC. Después, durante 6 semanas, del 26 de julio al 8 de septiembre se hizo una consulta pública, en la cual la sociedad civil tuvo la oportunidad de seleccionar con su voto la alternativa de crecimiento, mediante una plataforma web y cuatro “stands móviles” en lugares públicos como el Paseo Talca y Angelmó en el centro histórico y en el Sportlife Arena Puerto Montt. 63,6 % de los 3.883 votos en total eligieron la alternativa 2, la Consolidación de Policentros, con la cual se busca responder a las problemáticas mencionadas antes, especialmente el déficit de entregar servicios públicos a los futuros subcentros, como explica un entrevistado:



“Es un grave problema de conexión. Hay un accidente y los tacos son horribles, porque no se pensó en los servicios. Ahora una de las soluciones: está en revisión el nuevo Plan Regulador Comunal. Y ya se votó y se hizo participación ciudadana para ver cómo la población quería ver el crecimiento en los próximos 20 años de la ciudad. Y todos votaron que no quieren más el crecimiento de una expansión urbana. Entonces, se acordó que en vez de este crecimiento hacia la periferia se van a concentrar policentros” (B4).

Con la selección de la alternativa 2, se consolida la visión de una ciudad compacta, uno de los conceptos claves para el desarrollo urbano sustentable, propuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas Habitat III en Quito, Ecuador en el año 2016 (Municipalidad Puerto Montt, 2017b), lo que queda claro en la entrevista con un funcionario de la municipalidad:

“Ya hemos partido con una primera etapa donde básicamente la ciudadanía eligió el modo en que quiere ver crecer la ciudad. Las ciudades crecen inevitablemente. El asunto es ¿cómo queremos que crezca, de qué forma? en base a los modelos que ya se están dando en el planeta” (B2.3).

La ciudad compacta es un modelo europeo de desarrollo urbano del siglo XX que surgió en los años 70 para responder a problemas como el aumento de

contaminación ambiental y el descenso demográfico. La ciudad compacta busca lograr una ciudad de distancias cortas y el mejoramiento del stock de viviendas y edificios en vez de construir nuevos barrios. Medidas son la implementación de paseos peatonales, entre otros (Fürst, 1999). La ciudad compacta tiene la ventaja de que la infraestructura existente en el centro ahorra costos de construcción y una mejor accesibilidad reduce el tiempo de viaje y los costos asociados, incluida la contaminación, si bien el suelo en el centro puede ser más costoso a corto plazo (OECD, 2013). La visión de una ciudad compacta, compartida tanto por el Municipio como por la ciudadanía, es el fundamento del nuevo modelo de estructuración territorial, lo cual tiene como características, entre otras (Municipalidad de Puerto Montt, 2017a):

- Edificios y condominios de departamentos de 4 a 7 pisos
- Barrios residenciales independientes, evitando desplazamientos innecesarios al centro de Puerto Montt
- Priorización del transporte público, de las ciclovías y la movilidad peatonal
- Incorporación de un sistema de transporte alternativo
- Dotación de equipamientos y espacios públicos a los subcentros
- Crecimiento inmobiliario moderado y más compacto en el centro histórico

La segunda fase empezó en abril 2018 con una participación ambiental a través de consultas de la ciudadanía sobre el desarrollo urbano a escala barrio, tratando en 28 talleres en diferentes barrios temáticas sobre el uso de suelo, el equipamiento urbano, áreas de riesgo y protección ambiental, entre otros. Los principales resultados que concuerdan con las problemáticas descritas anteriormente en base de las entrevistas y las noticias de la prensa fueron, entre otros:

- La importancia de preservar los humedales urbanos, especialmente el Chin-Chin, Antiñir y Llantén, entre otros.
- La gran necesidad de consolidar sectores de equipamientos o servicios para ciertos barrios, como los son Bosquemar, Puerta Sur o Costa Tenglo Alto, entre otros.
- La falta de áreas verdes en el centro y pericentro, especialmente en la “población” Modelo, en el campamento Lintz y en Barrio Puerto, entre otros y la necesidad de mantener y resguardar las laderas ubicadas en el centro, así como otros sistemas naturales de gran valor ecosistémico y/o paisajístico.

La tercera y última fase, la participación urbanística, trata de revisar la red vial y las normas urbanísticas. Esta fase también involucra un proceso de participación ciudadana con 30 talleres, dos más que en la segunda fase, planeados para los meses de mayo hasta julio del 2019. Mediante la modificación de las normativas del PRC se busca entonces la implementación de la consolidación de los policentros: “tenemos el Plan Regulador como nuestra medida para poder potenciar estos policentros a través de entrega de equipamiento adecuado” (B2.2). Según un funcionario de la Municipalidad, la entrega de equipamiento urbano e infraestructura a los subcentros mencionados es una de las principales medidas que se necesita tomar para la consolidación de policentros funcionales:

„Lo importante de los policentros, siento yo, que es un trabajo que va a ser de largo aliento porque para que puedan funcionar los policentros nosotros tenemos que entregar el equipamiento adecuado para evitar estos traslados, cierto, que es lo que está pasando. [...] O sea, si nosotros queremos generar estos policentros, nosotros tenemos que generar infraestructura para que estos policentros sean autoabastecibles y se puedan autosuportar ellos mismos sin tener que hacer estos recorridos enormes hacia Puerto Montt” (B2.2).

Una normativa del PRC es el límite urbano. Para el PRC 2009 URBE Consultores Ltda. propuso una ampliación del área urbana a través de extender el límite urbano para generar una ciudad más compacta. Esta medida facilita la oportunidad de construir de manera completa, es decir, entregar todos los servicios y toda la infraestructura necesaria, y no sólo conjuntos habitacionales, ya que según artículo 55 N° 3 LGUC fuera de los límites urbanos no es permitido abrir calles, subdividir el suelo para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas para la explotación agrícola, la construcción de conjuntos de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado (www.leychile.cl). Por esta razón, “es necesario actualizar el Instrumento de planificación vigente para Alerce Norte desde el año 2000, ya que este territorio fue traspasado a la comuna de Puerto Montt en el año 2013, quedando al margen de la planificación del año 2009” (Municipalidad Puerto Montt, 2017b).

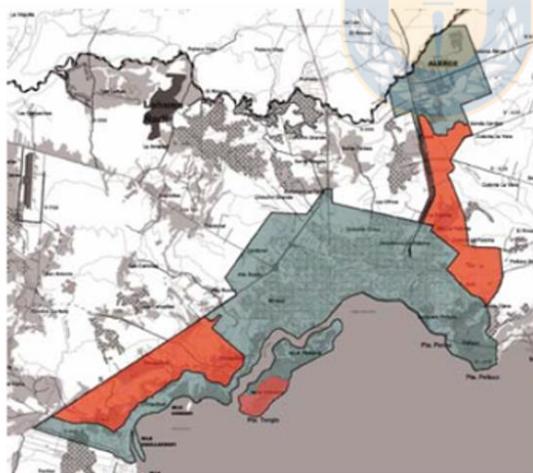
Efectivamente, el nuevo PRC de 2009 aplicó esta propuesta, ya que el actual límite urbano coincide con el área urbana propuesta en el 2008 (Figura 6), lo que también menciona un funcionario de la Municipalidad: las zonas que se propuso consolidar

para que sea más compacta la ciudad, se les declaró “zonas de extensión condicional”, las cuales se deben desarrollar como zonas residenciales y zonas de equipamiento en el marco del nuevo PRC:

“Es que la ciudad ya tiene un área de crecimiento prevista con el Plan Regulador del 2009, donde se amplió el límite urbano y las zonas que quedaron entre el límite urbano nuevo y la ciudad consolidada, se declararon zonas de extensión condicional. Y lo que se hace para la propuesta de las tres alternativas es que esta zona de extensión consolidada, se empiezan a activar como nuevas zonas residenciales o zonas de equipamiento. Entonces, básicamente la ciudad crece, pero dentro de un límite urbano, que ya está planteado desde el 2009. Crece buscando no ocupar todo el límite urbano, sino que crece de manera de tratar de mantener cierta densidad hacia un sector o hacia lo otro” (B2.3).

En la ordenanza local del anteproyecto del PRC 2030 no se considera la definición de nuevas áreas urbanas en el territorial comunal, lo que muestra el objetivo de un crecimiento dedicado a la densidad y no a la expansión.

Figura 6: Límite urbano del PRC 1990 y propuesta para el PRC 2009



LÍMITE URBANO ACTUAL Y VACIOS DE RURALIDAD ENTRE LAS AREAS URBANAS.



AREA URBANA PROPUESTA.

Fuente: Municipalidad de Puerto Montt (2008b)

En resumen, la Municipalidad de Puerto Montt busca evitar a futuro la expansión urbana y el crecimiento en altura, proponiendo un crecimiento inmobiliario moderado. Además, busca disminuir la segregación socioespacial a través de una independización y consolidación de barrios residenciales con carente equipamiento mediante la dotación de equipamiento y espacios públicos y servicios para así

abordar la carente conectividad con sectores de servicios. Formula también el objetivo de un sistema de movilidad y transporte alternativo. También reconoce la falta de áreas verdes y la necesidad de preservar de los humedales urbanos y sistemas naturales.

4.4.2.2 Plan Maestro de Transporte

El Plan de Transporte Urbano es una estrategia sectorial de la SECTRA, la cual ha desarrollado un conjunto de análisis del Sistema de Transporte Urbano (STU) en distintas ciudades de tamaño medio, incluyendo Puerto Montt. Este trabajo ha tenido como resultado la formulación de un Plan Maestro de Transporte (MTT, 2016).

El actual Plan Maestro de Transporte Urbano de Puerto Montt vigente es del año 2005 y cuenta con proyectos con un plazo de 2009 hasta 2019. Durante el año 2012 la SECTRA desarrolló varios talleres para consensuar entre diversas instituciones públicas y privadas una visión estratégica para la ciudad anhelados por los ciudadanos y autoridades locales (MTT, 2016). El 4 de mayo de 2016 el MTT llamó a licitación pública para la contratación del estudio “actualización plan de transporte Puerto Montt, Etapa 2”. Aún se encuentra en la segunda etapa de actualización, la cual es la elaboración del nuevo Plan de Transporte. La primera etapa de actualización, el pre-trabajo, terminó en el 2014 e incluía una encuesta de movilidad²⁷ y la formulación de escenarios de desarrollo urbano, entre otros (MTT, 2016). El Plan fue elaborado por la cartera ministerial (por el MTT) y está compuesto por 29 proyectos²⁸, la mayoría de infraestructura que tienen la finalidad de potenciar la convivencia entre las formas de movilidad, potenciar sistemas de transporte eficiente, moderno y sustentable. El plan “busca precisamente con una mirada a largo plazo abordar problemas como congestión o convivencia de distintos modos de transportes que ocurren en grandes ciudades como es el caso de Puerto Montt”, señala el SEREMI del MTT, Céspedes (MTT, 2018).

La finalidad del Plan Maestro cumple en su mayoría los objetivos que plantea la Municipalidad en la Memoria para la Modificación del PRC, los cuales son “promover el transporte y la movilidad sustentable” como también “actualizar y racionalizar los trazados de la red vial estructurante, pensando en la eficiencia de la movilidad y del Transporte Público” (Municipalidad Puerto Montt, 2017b) y en su Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el cual busca desarrollar estrategias sectoriales de movilidad

²⁷ La encuesta de movilidad es el Informe de difusión del MTT del año 2018.

²⁸ Entre los proyectos también se encuentran Estudios de Prefactibilidad e Ideas de Mejoramientos Vialidad Mixta (MTT, 2018).

que “promuevan la conectividad interna del territorio de Puerto Montt, mediante el uso de transportes alternativos” (Municipalidad de Puerto Montt, 2016a). En la memoria PLADECO/PRC 2008 ya se señalaba la importancia de potenciar el modo caminata y la necesidad de determinar rutas alternativas y el aumento de capacidad de las vías afectadas, especialmente de la ruta 226 (camino al aeropuerto) y de la ruta V-505 (Camino a Alerce). El Plan Maestro también incorpora proyectos como taxis marítimos, ciclovías y vías priorizadas para buses, como también el corredor de transporte público Cardonal – Las Quemas – Vicente Pérez Rosales (ruta Aeropuerto). Otro proyecto importante es la conexión vertical interterrazas que cuenta con ascensores y funiculares que facilitarían la conectividad peatonal (MTT, 2018). Estos proyectos también mencionan un entrevistado de la municipalidad:

“Hay un proyecto que es de un teleférico de la Intendencia hacia Calle Quillota, lo que está bajada. Y después hay otro proyecto, bueno ese es un proyecto en realidad que todavía está ahí en “veremos” que es de conectar lo que es arriba de la Manuel Montt hacia igual Ejército, también está la idea de un teleférico. Pero todo eso son proyectos que, hasta aquí, el que está como concreto, y que ya se está trabajando en el diseño, es el del teleférico de la Intendencia hacia Quillota.” (B5.1).

En resumen, el Plan Maestro de Transporte Urbano de Puerto Montt está compuesto por algunos proyectos concretos de vialidad y de infraestructura con un plazo hasta el año presente. El Plan busca potenciar sistemas de transporte y movilidad eficiente, moderno y sustentable, con el fin de abordar el problema de congestión y de la conexión vertical interterrazas, entre otros. Los objetivos coinciden con los de la Municipalidad de Puerto Montt.

5 Conclusiones y Discusiones

5.1 Desarrollo del modelo de gobernanza urbana en Puerto Montt

El desarrollo de las políticas públicas urbanas en Puerto Montt abarca tres hitos relevantes con diferentes estrategias territoriales que están encajadas en diferentes modelos de gobernanza (Tabla 7 en el anexo). El primer hito es un crecimiento expansivo vertical y horizontal a partir de los años 1990 hasta el año 2009 que se caracteriza principalmente por la construcción de viviendas sociales en la periferia, como la ciudad-satélite Alerce, debido a la política nacional de vivienda y por la construcción en altura, debido al emergente desarrollo inmobiliario y a que el PRC 1990 permitió su libre manifestación. El desarrollo urbano en Puerto Montt se vio afectado por un modelo de gobernanza urbana en el cual juegan un rol relevante el sector inmobiliario y las políticas nacionales. Después de no haber ajustado el PRC durante 20 años a los procesos y fenómenos presentes, en el año 2009 se aprobó el actual PRC vigente, el cual permitió la densificación, es decir, la construcción de edificios de alta altura, dando paso al desarrollo inmobiliario que tiene su auge en los años 2009 hasta 2012 (segundo hito). El modelo de gobernanza se caracteriza en esta etapa junto con los elementos mencionados para el primer hito, por una decisión consciente por parte de la municipalidad para este tipo de crecimiento. El tercer hito empieza alrededor del año 2016, cuando desde la Municipalidad surge la visión de un modelo de desarrollo urbano más homogéneo, es decir, igualando la altura de los edificios, para responder al crecimiento. Por tanto, se busca incorporar en el nuevo PRC la ciudad compacta como concepto clave para abordar las desigualdades urbanas, propuesta por las Naciones Unidas para un desarrollo urbano sustentable a través de la Nueva Agenda Urbana y por la Política Nacional de Desarrollo Urbano del 2014 que también busca transmitir estos conceptos.

En relación con esto, debido al fuerte crecimiento de la ciudad se ha hecho necesaria la discusión sobre nuevos centros de equipamiento y servicios, orientados a mejor abastecer la ciudad, para reducir los desplazamientos y para servir como núcleos para la organización de sectores o barrios. Por lo tanto, se planteaba un desarrollo urbano a través de “nuevas centralidades”, es decir, la creación de subsistemas de centralidades y servicios. Para la modificación del PRC la Municipalidad elaboró propuestas de tres alternativas de estructuración territorial urbana, las cuales eran el crecimiento por extensión, la consolidación de policentros y la densificación. La selección de la mejor alternativa de un crecimiento se sometió a un proceso de participación ciudadanía, con el principal objetivo de definir la alternativa con la cual

el Equipo Coordinador y técnico del Departamento de Desarrollo Urbano de la Municipalidad trabajará en las siguientes etapas de desarrollo de la Modificación del nuevo PRC. La ciudadanía eligió con un 63,6 % de los 3.883 votos en total la estrategia “desarrollo interno en vez de expansión urbana” mediante una consolidación de policentros. La segunda etapa del proceso también incluye una participación ambiental a través de consultas de la ciudadanía sobre el desarrollo urbano a escala de barrio. La tercera y última fase incluye una participación urbanística que también implica una participación ciudadana. En resumen, el proceso de actualización se caracteriza por la aparición de nuevas formas de abordar la cuestión de la participación ciudadana. Con la consolidación de policentros se busca responder a los problemas urbanísticos mencionados antes, especialmente el déficit de entregar servicios públicos a los futuros subcentros y establecer un modelo de ciudad el cual disminuye los desplazamientos en auto.

Se concluye que hasta el año 2016 aproximadamente el modelo de gobernanza urbana desde una perspectiva de gobernanza multinivel y multiactor se veía muy debilitado, debido al fuerte centralismo y sectorialismo, éste último marcado por una inconsistencia entre políticas y a una ciudadanía que se encuentra al margen de la gestión urbana, siendo el estado, especialmente los ministerios mediante la transmisión de sus políticas nacionales y el funcionamiento de su lógica y el sector inmobiliario los principales actores involucrados en el desarrollo urbano. Con la modificación del Plan Regulador Comunal se incorporó la ciudadanía como actor relevante en la formulación de estrategias territoriales. Por lo tanto, mientras Álvarez (2017) y Vergara (2018) posicionan a la ciudadanía como un actor activo, este trabajo plantea un proyecto piloto de una ciudadanía que realmente puede fijar su visión de una nueva estructuración territorial de su ciudad. Esta investigación revela la existencia de procesos abajo hacia arriba al demostrar el actuar de la sociedad civil en la decisión sobre la directriz del nuevo PRC que busca realizar la visión de un nuevo modelo de desarrollo urbano. Esto se debe al funcionamiento tácito de la política local, siendo la alcaldía de la Municipalidad de Puerto Montt más participativa y orientada a visiones a largo plazo.

Sin embargo, cabe considerar que menos de un 2 % de los puertomonttinos ha participado en la votación de la alternativa propuesta para el PRC y en la planificación de proyectos urbanos concretos la participación ciudadana aún es debilitada. Además, queda abierto el cuestionamiento sobre la implementación de esta visión, debido a que, por un lado, la realización de proyectos en los ámbitos de conectividad

y movilidad dependen mucho de las políticas nacionales y la toma de decisiones de niveles superiores. Por tanto, esta investigación revela el centralismo del país como principal obstáculo para la implementación de políticas relacionadas con el transporte público y la movilidad en una ciudad intermedia. Por otro lado, cabe investigar en el marco de un urbanismo neoliberal (véase Vergara, 2018) el rol y la influencia de las empresas inmobiliarias en guiar con sus intereses el desarrollo urbano de Puerto Montt, si bien existirá un PRC que pone claras directrices.

En resumen, y respondiendo a la pregunta de investigación ¿Cómo se regulan los asuntos públicos urbanos en la ciudad-región de Puerto Montt y qué efectos tiene la Gobernanza Urbana en la resolución de problemas urbanísticos y del transporte, los cuales no se han podido solucionado con el actual sistema de planificación y gestión urbanística? se concluye que los efectos de la gobernanza urbana son diferentes para los problemas urbanísticos identificados en la ciudad-región de Puerto Montt. En el caso del Plan Regulador Comunal (PRC) se revela una reconfiguración de la forma en que se lo elabora. La gobernanza urbana caracterizada por una mayor participación ciudadana y una actitud planificadora del alcalde tiene un efecto positivo a la formulación de una solución al problema del crecimiento expansivo y en altura. Se puede plantear, en palabras de Vergara (2018) “un cambio de paradigma en la construcción de las ciudades, hacia un nuevo modelo de ciudad, hacia una nueva estructuración territorial.

La gobernanza urbana del transporte público y de movilidad se caracteriza por el centralismo que dificulta la coordinación entre los niveles de gobierno, siendo la SECTRA el actor con más influencia. Por lo tanto, se plantea que se trata de un modelo muy debilitado que no contribuye a resolver los problemas de transporte, ya que obstruye la implementación de una política urbana local y orientada a soluciones rápidos, por ejemplo, en el caso de conectar las terrazas, y, por lo tanto, genera nuevos problemas como la segregación socioespacial. Se concluye que estas estructuras de gobernanza coinciden con las debilidades del sistema público en general. Es decir, el análisis de la gobernanza de problemas urbanísticos y de transporte revela problemas que son típicos para la política urbana chilena. Por lo tanto, se concluye que un sistema político centralizado limita la aplicación de una política y gobernanza urbana adecuada.

5.2 Puertas para continuar investigando la gobernanza urbana en Chile

Cabe señalar que no todos los problemas urbanísticos identificados se ven afectados por el fuerte centralismo de la misma medida. Se requiere hacer un análisis separado de la gobernanza de cada problema. En el caso de Puerto Montt, la solución de varios problemas se ve dificultada por el modelo de privatización, como se pudo identificar en el transporte público. Esto lleva a la necesidad de profundizar el aspecto de la privatización en la meta gobernanza para garantizar la incorporación de ese asunto público en las políticas urbanas y así una visión integral del desarrollo urbano. En particular, para una realización exitosa de la consolidación de policentros es fundamental establecer un sistema de transporte público de calidad. Alianzas públicas-privadas o empresas de microbuses comunales podrían ser un modelo efectivo. Además, suele ser interesante investigar si la nueva estructuración territorial está considerada como un objetivo colectivo, siendo este una característica central de la gobernanza.

En el caso del Parque Urbano Natural Luis Ebel se pudo identificar que una alianza público-privada tiene un efecto positivo en abordar asuntos públicos en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, como muchas veces los terrenos aptos para áreas verdes y espacios públicos son de inmobiliarias, suele ser aún más importante investigar la relación público-privada.

La mención de varios problemas urbanísticos más por los entrevistados, como la sobrecarga de la infraestructura, sobre todo los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias y el sistema del alcantarillado y aguas servidas abre una puerta para continuar investigando la capacidad de la gobernanza urbana de resolver problemas que existen en otros asuntos públicos. La carente inversión en una red eficiente de aguas lluvias y aguas servidas es un desafío “desde Arica a Punta Arenas” (C1.1). Por lo tanto, suele ser importante trabajar este tema no solamente en Puerto Montt, sino también en otras ciudades chilenas. En el caso regular se privatiza el manejo de las aguas lluvias a través de empresas concesionarias. Pero en palabras de un entrevistado del sector privado, para el caso de Puerto Montt, “no han llegado las empresas concesionarias a hacerse cargo de este problema [de las aguas lluvias]” (C1.1). Entonces, parece interesante investigar la relación entre el sector público y privado en este ámbito. Un punto de partida podría ser el estudio de los resultados de la mesa regional de aguas lluvias, liderada por el MOP Los Lagos, en la cual participaron diferentes actores públicos y privados, entre ellos el MINVU, el SERVIU, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), la Dirección General de Aguas

(DGA) del MOP, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Empresa de Servicios Sanitarios S.A. (ESSAL), con la finalidad de concretar las soluciones que plantean los planes maestros de aguas lluvias de las ciudades de la Región Los Lagos (SiSS, 2018).

La mezcla de aguas lluvias y aguas servidas tiene efectos negativos para el medioambiente como la contaminación ambiental de cuerpos de aguas, tales como ríos, lagos, el mar, en el caso de Puerto Montt, del Lago Llanquihue (A3; C1.1) y del Seno Reloncaví (B4). Por lo tanto, se trata de una problemática compleja que nace en las zonas urbanas, pero tiene un alcance regional. En el caso de Puerto Montt, su Hinterland funciona más bien como un “lugar donde se va a botar la basura” (B1). Esta situación pone en cuestión tanto la función del área rural en el sistema regional de servir como un espacio de relajamiento, un pulmón verde y como suministro de la ciudad por alimentos agrícolas, como también los efectos de la “planificación” urbana. Entonces, los problemas en la ciudad de Puerto Montt tienen un alcance territorial mucho más amplio, lo que requiere de inmediato una solución para establecer un equilibrio territorial. Si no se mejoran los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias y el sistema del alcantarillado y aguas servidas en la urbe, no sólo se va a reforzar la segregación socioespacial intraurbana, sino incluso van a aumentar las disparidades regionales, en términos de calidad de vida. Esto lleva a la necesidad de investigar, desde una perspectiva de las ciencias regionales, la relación ciudad-hinterland y además posibilidades de una gobernanza regional.

Finalmente, se puede profundizar el tema de gobernanza, sea urbana o regional, investigándola como un fenómeno empírico y examinando si existen redes de múltiples actores que buscan encontrar una solución para un problema territorial, con el fin de plantear opciones de mejorar la gobernanza. En este sentido, presumiendo que la gestión política desempeña un papel importante en el proceso de transformación hacia una ciudad o región sustentable, se propone investigar factores informales y establecer criterios o marcos positivos, tales como un liderazgo que promueve estrategias innovadoras, empleados motivados, un consejo local o regional integrado y convencido y una participación pública amplia y bien administrada, para implementar con éxito una acción sostenible innovadora, lo que sería la consolidación de policentros.

6 Referencias Bibliográficas

LIBROS

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2005): *Handwörterbuch der Raumordnung*. 4. ed., Hannover: ARL.

Arenas, Federico (2008): Obstáculos para la gobernanza de los espacios metropolitanos chilenos: fragmentación institucional, desarticulación instrumental, atomización social. En: Yañez, Gloria; Orellana, Arturo; Figueroa, Oscar y Arenas, Federico: *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Santiago de Chile: EURE Libros, 67-75.

Bellet, Carmen; Llop, Josep M.; Sposito, M. Encarnacao y Melazzo, Everaldo (2015): Introducción. En: Bellet, Carmen; Llop, Josep M.; Sposito, M. Encarnacao y Melazzo, Everaldo: *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias*. Lleida: Universidade Estadual Paulista - Presidente Prudente, 7-15.

Bogner, Alexander; Littig, Beate y Menz, Wolfgang (2014): Wissens- und Interviewformen - Varianten des Experteninterviews. In: Bogner, A.; Littig, B. y Menz, W.: *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: SpringerVS, 17-22.

Ferreiro, Alejandro (2013): Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia. En: Grupo Res Publica Chile: *95 propuestas para un Chile mejor*. s.l.: Andrea Palet y Pilar de Aguirre, 70-81.

Höhnke, Carolin (2012): *Verkehrsgovernance in Megastädten - Die ÖPNV-Reformen in Santiago de Chile und Bogotá*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Lange, Bastian; Pradel i Miquel, Marc y Garnizov, Vassil (2010): New Governance, New Geographic Scales, New Institutional Settings. En: Musterd, S. y Murie, A. *Making Competitive Cities*. United Kingdom: Blackwell Publishing Ltd, 306-324.

Maturana, Francisco (2015): Ciudad Media o Ciudad Intermedia? Evolución Conceptual y Estudio en Chile. En: Maturana, Francisco; Rojas, Andrés: *Ciudades intermedias en Chile. Territorios Olvidados*. Santiago de Chile: RiL editores, 1-42.

Maturana, Francisco; Rojas, Andrés; Henríquez, Cristián y Arenas, Federico (2017): Las ciudades intermedias en Chile: definición y evolución. En: Maturana, F.; Sposito, M. E.; Bellet, C.; Henríquez, C. y Arenas, F.: *Sistemas Urbanos y Ciudades Medias*

en Iberoamérica. Santiago de Chile: Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Santiago, 80-107.

Pierre, Jon y Peters, B. Guy (2000): Perspective of Governance. En: *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press: 1-69.

Román, Álvaro (2018): Finanzas municipales. En: CEDEUS: *Caminos a Ciudades Sustentables. Aportes desde la investigación a las políticas públicas urbanas en Chile*. Santiago, Chile; Concepción; Chile: CEDEUS, 23-29.

Schindler, Delia (2011): *Urban Governance. Wandel durch das Leitbild Nachhaltigkeit? Stadtentwicklungspolitik in Hamburg und Wien*. Kassel: kassel university press GmbH.

Silva, Hugo *et al.* (2018): Movilidad y Transporte. En: CEDEUS: *Camino a Ciudades Sustentables. Aportes desde la Investigación a las políticas públicas urbanas en Chile*. Santiago, Chile; Concepción, Chile: CEDEUS, 103-108.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Boric, Gabriel (s.f.): *Análisis de la estructura del Estado Chileno y su carácter centralista*, s.l.: Fundación DECIDE Democracia, Poder y Territorio. <http://gabrielboric.cl/documentos/archivos/estructura%20del%20Est.%20Chileno%20y%20su%20car%C3%A1cter%20centralista.pdf>. [23.10.2019].

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2015): *culture 21. Agenda 21 de la cultura*.

<https://www.cultura.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/576/ad4/81b/576ad481b9758473796064.pdf> [01.09.2019].

Correa, Juan (2015): Crecimiento desigual: viviendas sociales en la periferia. *énfasis* 7, 10: Santiago de Chile: Centro de Investigación Social (CIS) de TECHO - Chile. https://www.techo.org/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/9_enfasis-7-crecimiento-desigual-viviendas-sociales-en-la-periferia.pdf [24.10.2019]

INE (2019): División Político Administrativa y Censal Región de Los Lagos <https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/poblaci%C3%B3n-y-vivienda-los-lagos.pdf> [24.10.2019]

Maturana, Francisco (2017): *¿Ausencia de planificación urbana en Chile? Algunas Reflexiones*. Cybergeo : European Journal of Geography, 20 años de Cybergeo,

Publicado el 12 mayo 2017. <http://journals.openedition.org/cybergeogeo/28064> [28.04.2019].

MINVU (2014): *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida.*, s.l.: Giménez, Pilar y Ramón, José. <http://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2017/07/Politica-Nacional-Urbana.pdf> [24.10.2019]

MOP (2005): Plan de Inversiones de Obras Públicas para Puerto Montt. http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/planes_especiales/Documents/2005/Plan_Puerto_Montt/plan_puertomontt_nov_2005.pdf [23.10.2019].

MTT (Coordinación de Planificación y Desarrollo) (2016): *MTT: Resolución Exenta 370*. http://www.mtt.cl/difusion/leylobby/20160504_Rex_N_370.pdf [23.10.2019].

MTT (DTPR/SECTRA) (s.f.): *Plan de Transporte Público Regional. Región de Los Lagos*. <http://www.dtp.r.gob.cl/pdf/MenuSuperior/Planes/PLANLOSLAGOS.pdf> [23.10.2019].

MTT (SECTRA) (2014): *Encuesta Origen Destino 2014 Puerto Montt*. <http://mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/Presentaci%C3%B3n-EOD-PUERTO-MONTT.pdf> [28.06.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (2008): *Memoria PLADECO PRC 2008*. www.transparencia.puertomonttchile.cl

Municipalidad de Puerto Montt (2016a): *Informe Ejecutivo PLADECO 2017-2026*. http://transparencia.puertomonttchile.cl/transparencia_activa/PLADECO_2017_2026.pdf [23.10.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (2016b): *Memoria PLADECO 2017-2021*. <https://www.puertomontt.cl/wp-content/uploads/2017/03/Memoria-PLADECO.pdf> [23.10.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (2017a): *PRC Puerto Montt 2030 Brochure* <http://planreguladorpuertomontt.cl/documentos-descargables-prc/> [24.10.2019]

Municipalidad Puerto Montt (2017b): *Alternativas de Estructuración Territorial. Modificación al Plan Regulador Comunal de Puerto Montt*. [/wp-content/uploads/2017/07/MEMORIA-ALTERNATIVAS-PRC-08-05-2017.pdf](http://www.puertomontt.cl/wp-content/uploads/2017/07/MEMORIA-ALTERNATIVAS-PRC-08-05-2017.pdf) [19.07.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (2019): *Transparencia Municipal*. http://transparencia.puertomonttchile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=435:estadisticas-permiso-de-circulacion&catid=618:subotros [24.09.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (s.f.): Ordenanza Local. Modificación al PRC de Puerto Montt. ALT 02. Recibido por funcionario de la Municipalidad de Puerto Montt.

Naciones Unidas (2017): *Nueva Agenda Urbana*. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> [23.10.2019].

OECD (2013): *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, s.l.: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-urban-policy-reviews-chile-2013_9789264191808-en [24.10.2019]

Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (2013): *Políticas de transporte urbano para nuestras ciudades. Un aporte de la sociedad chilena de ingeniería de transporte a la nueva política de desarrollo urbano*, Santiago, Chile: Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte.

SUBDERE (2018): *Revista Presupuestaria Año 2018. Sistema Nacional de Información Municipal*. www.sinim.gov.cl [21.10.2019].

TASA Ingeniería Ltda. (2018): *SECTRA: Actualización Plan de Transporte de Puerto Montt, Etapa II*. http://www.sectra.gob.cl/biblioteca/listado_corto1.asp [23.10.2019].

Zegras, C. & Gakenheimer, R., 2000. *Urban Growth Management for Mobility: The Case of the Santiago, Chile Metropolitan Region*. http://web.mit.edu/czegras/www/Zegras_Gakenheimer_Stgo_growth_mgmt.pdf [24.10.2019]

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Azócar, Gerardo; Aguayo, Mauricio; Henríquez, Cristián; Vega, Claudia y Sanhueza, Rodrigo (2010): Patrones de crecimiento urbano en la Patagonia chilena: el caso de la ciudad de Coyhaique. *Revista de Geografía Norte Grande* (46): 85-104.

Azócar, Gerardo; Sanhueza, Rodrigo y Henríquez, Cristián (2003): Cambio en los patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: el caso de Chillán en Chile Central. *EURE Vol. XXIX(87)*: 79-92.

Blanco, Juan y Rabi, Violeta (2018): Estado de situación del transporte en las ciudades de región de Chile: Lecciones de tres casos de estudio. *Espacio Público* 37.

Borsdorf, Axel; Bär, Jürgen y Janoschka, Michael (2002): Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt. *Geographica Helvetica*: 300-310.

Borsdorf, Axel; Sánchez, Rafeal y Marchant, Carla (2008): Aprender de los errores. La necesidad de cambios a la política nacional de vivienda en ciudades intermedias chilenas. Aprender de los errores. La necesidad de cambios a la política nacional de vivienda en ciudades intermedias chilenas. *Revista Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universitat de Barcelona*: s.p.

Brescianni, Eduardo (2016): De la política de vivienda a la política urbana integración social. *Revista Ciudad y Arquitectura (152)*: s.p. <http://revistaca.cl/portada-revista-ca-152/articulos-portada/de-la-politica-de-vivienda-a-la-politica-urbana-integracion-social/>.

Cristosto, Rafael y Salinas, Francisco (2017): Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile. *EURE Vol. 43(87)*: 229-249.

De Mattos, Carlos (2004): DE LA PLANIFICACIÓN A LA GOVERNANCE: implicaciones para la gestión territorial y urbana. *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMIENTO (107)*: 9-23.

Escolano, Severino y Ortiz, Jorge (2004): La Complejidad de los Procesos de Reestructuración Socioespacial de las Ciudades Intermedias. Persistencia y Cambio en la Ciudad de Puerto Montt. *Anales de Geografía*: 79-106.

Fürst, Dietrich (2015): Regional Governance oder „des Kaisers neue Kleider“? - Stand der Diskussion. *PND-Online (1)*: 1-15.

Fürst, Franz; Himmelbach, Ursus y Potz, Petra (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert - Wege zur Nachhaltigkeit? *Berichte aus dem Institut für Raumplanung 41*: Universität Dortmund: Fakultät für Raumplanung.

Heinrichs, Dirk; Nuissl, Henning y Rodríguez, Claudia (2009): Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: El caso de Santiago de Chile. *Revista Eure Vol. XXXV(104)*: 29-46.

Jakubowski, Peter y Pauly, Martina (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung - eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. *Informationen zur Raumentwicklung (9/10)*: 619-626.

Mertins, Günter (2000): Ciudades Medianas en América Latina: Criterios. Indicadores y el Intento de un Modelo de Diferenciación Socio-Espacial y Funcional. *Espacio y Desarrollo* (12): 11-23.

Pierre, Jon (1999): Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* Vol. 34(3): 372-396.

Pierre, Jon (2005): Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*. 446-462.

Rovira, Adriano, (2000): Puerto Montt : el paso de ciudad menor a centro de desarrollo interregional en una ciudad del sur de Chile. *ESPACIO Y DESARROLLO* (12): 83-101.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espaciodydesarrollo/article/view/8090>.

Sagaris, Lake (2018): Citizen participation for sustainable transport: Lessons from change in Santiago and Temuco, Chile. *Research in Transportation Economics* <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.001>.

Schreier, Margrit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *FQS. FORUM: Qualitative Sozialforschung. SOCIAL RESEARCH*. Vol. 15(1, Art. 18).

Villamar, Zirahuén (2017): Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (127): 135-149.

Wood, Javier y Valenzuela, Luis (2013): Instrumentos de Planificación Territorial para la Integración Social de Áreas Urbanas. *Espacio Público* N° 8.

TESIS

Álvarez, Imara (2017): *Gobernanza urbana, responsabilidad social empresarial y participación ciudadana: CREO Antofagasta en la disputa por hegemonía de la gran minería*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Tesis de Pregrado.

Barría, Youbiza De Lourdes (2016): *Alerce como ciudad dormitorio. Los efectos de la expansión urbana de Puerto Montt*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias. Tesis de Pregrado.

Contreras, Juan (2015): *Transformación Territorial de Puerto Montt. Del intersticio hostil al escenario metropolitano*. Valparaíso: Pontifica Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Arquitectura y Diseño: Tesis de Magíster.

Obreque, Francisco (2005): *Import von Landentwicklungsinstrumenten am Beispiel der Übertragung der bayerischen Dorferneuerung auf Chile*. München: Technische Universität München. Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement: Tesis Doctoral.

Reiß, Alexander (2008): *Räumliche Planung und Aquakultur in Chile*. Berlin: Technische Universität Berlin, Fakultät VI - Planen Bauen Umwelt: Tesis Doctoral.

Sepúlveda, Camila (2018): *Gobernanza de los riesgos socio-naturales en los asentamientos de origen informal. Ciudad de Puerto Montt: Estudio de Caso Población Modelo y Población Estero Lobos Norte*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Tesis de Pregrado.

Vergara, Florencia (2018): *¿HACIA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA URBANA EN CHILE? Análisis territorial y relacional de los Planes Maestros PRES Constitución y Calama Plus*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Tesis de Pregrado.

FUENTES EN LÍNEA

Balta, J. (2015): *Habitat 3 - The New Urban Agenda*. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/urban-dialogues/intermediate-cities-cuenca/what-should-be-the-role-of-intermediate-cities-in-the-context-of-national-policies-and-strategies/> [23.10.2019].

CREO Antofagasta, 2019. *CREO Antofagasta*. <https://creoantofagasta.cl/el-plan-maestro/> [23.10.2019].

Errazuriz, M. Y. (2019): *Ladera Sur: Humedales en Puerto Montt: ecosistemas bajo amenaza*. <https://laderasur.com/articulo/humedales-en-puerto-montt-ecosistemas-bajo-amenaza/> [23.10.2019].

Galindo, M. (2018): *El Llanquihue: Locomoción colectiva en Puerto Montt escasea su frecuencia en las mañanas*. <https://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2018/04/04/526152/Locomocion-colectiva-en-Puerto-Montt-desaparece-en-las-mananas.aspx> [23.10.2019].

INE (2017): *REDATAM Webserver*.

https://redatam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_2017&lang=esp [31.07.2019].

MINVU, 2019. *MINVU Historia*. <http://minvuhistorico.minvu.cl> [23.19.2019].

MTT (2008): Plan de transportes Puerto Montt 2030 destaca con ascensores, funiculares, vías priorizadas para buses, ciclovías y hasta taxis marítimos. <https://www.mtt.gob.cl/archivos/18382> [24.10.2018].

MTT (2015): Presentamos resultados de la Encuesta Origen Destino de Puerto Montt <http://mtt.gob.cl/archivos/10255> [24.10.2019]

MTT (2018): *MTT: Plan de transportes Puerto Montt 2030 destaca con ascensores, funiculares, vías priorizadas para buses, ciclovías y hasta taxis marítimos*. <https://www.mtt.gob.cl/archivos/18382> [23.10.2019].

Municipalidad de Puerto Montt (2019a): *Municipalidad asume administración del Parque Urbano Luis Ebel* <https://www.puertomontt.cl/2019/03/22/municipalidad-asume-administracion-del-parque-urbano-luis-ebel/>

Municipalidad de Puerto Montt (2019b): *Transparencia Municipal* http://transparencia.puertomonttchile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=435

Pereira, Vicente (2014): *El Llanquihue: Los números del transporte que circulan por Puerto Montt en la actualidad* <https://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2014/07/07/260453/Los-numeros-del-transporte-que-circulan-por-Puerto-Montt--en-la-actualidad.aspx> [23 10 2019].

Pereira, Vicente (2018): *Municipio de Puerto Montt proyecta ordenanza para el resguardo de humedales El Llanquihue*. <https://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2018/09/10/555557/Municipio-de-Puerto-Montt-proyecta-ordenanza-para-el-resguardo-de-humedales.aspx> [23.10.2019].

Schnaidt, E. (2018): *El Llanquihue: Seremi de Vivienda solicitó la pertenencia de la costanera de Puerto Montt* <https://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2018/10/18/562176/Seremi-de-Vivienda-solicito-la-pertenencia-de-la-costanera-de-Puerto-Montt.aspx> [23.10.2019].

SiSS (2018): <https://www.siss.gob.cl/586/w3-article-17104.html>

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (2019): *Concesiones Marítimas*.
<https://www.ssffaa.cl/concesiones-maritimas/> [23.10.2019].

TECHO Chile (2019): *TECHO: Monitor de Campamentos*.
<http://chile.techo.org/cis/monitor/monitor.php> [19.07.2019].

Un-Habitat, 2012. *ONU Habitat para un mejor futuro urbano*.
<http://es.unhabitat.org/gobernanza/> [19.10.2019].

CLASE EN EL MAGÍSTER

Maturana, Francisco: (2019): Clase en el Magíster Análisis Geográfico: “Ciudades Intermedias”, Universidad de Concepción, Concepción, expresión oral del 5.4.2019.

BIBLIOGRAFÍA DE FUENTES SECUNDARIAS

Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Reino Unido: Oxford University Press.

Resch, K., & Enzenhofer, E. (2012). Muttersprachliche Interviewführung an der Schnittstelle zwischen Sozialwissenschaft und Translationswissenschaft. In J. Kruse, S. Bethmann, D. Niermann, & C. Schmieder (Hrsg.), *Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen. Eine Einführung in Theorie und Praxis* (S. 80–100). Weinheim: Beltz/Juventa.

Kruse, J., Bethmann, S., Niermann, D., & Schmieder C. (2012a). In und mit fremden Sprachen forschen. Eine empirische Bestandsaufnahme zu Erfahrungs- und Handlungswissen von Forschenden. In J. Kruse, S. Bethmann, D. Niermann, & C. Schmieder (Hrsg.), *Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen. Eine Einführung in Theorie und Praxis* (S. 27–68). Weinheim: Beltz/Juventa.

Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Kuckartz, Udo (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz Juventa.

Gläser, J., & Laudel, G. (2004). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sabatini, Francisco (2000): Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* Vol. 26(77): 49-80.

7 Anexo

7.1 Guiones de Entrevista

SERVIU

1. ¿Qué **actividades** realiza el SERVIU en la ciudad-región Puerto Montt y con qué **recursos** humanos y materiales cuenta para ello?
2. ¿De qué forma **trabajan juntos con otras instituciones** respecto a estrategias transversales?
3. ¿Qué **programas** y/o estrategias del SERVIU tienen como finalidad la disminución de la segregación social? ¿Cuáles han sido sus **resultados**?
4. ¿Qué programas del SERVIU existen para mejorar la **infraestructura y la calidad de vida** en los barrios? ¿Cuáles han sido sus **resultados**?
5. ¿Qué **problemas y desafíos** en la ciudad-región de Puerto Montt, especialmente en Alerce quedan pendientes para mejorar la **calidad de vida**?
6. ¿De qué forma **Alerce** se ve afectado por el fuerte **crecimiento demográfico y urbano**? ¿Qué proyectos se necesita realizar a futuro para responder al mismo?
7. ¿Qué **medidas** necesita tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para **responder al crecimiento demográfico y urbano**?
8. ¿Cuáles serían los **principales retos** a la hora de **planificar** para el Área Metropolitana de Puerto Montt?
9. ¿Qué grandes obras en **infraestructuras y urbanismo** necesita hoy la ciudad-región de Puerto Montt?
10. ¿Cómo se han incorporado **elementos de sustentabilidad** en la planificación urbana de Puerto Montt?
11. ¿Algo más que desee añadir?

DIRPLAN (MOP):

1. ¿De qué manera el fuerte **crecimiento demográfico y urbano** de la ciudad-región de Puerto Montt está afectando a la **necesidad de infraestructuras** y cuál sería la situación actual?
2. Pensando en la dotación de **infraestructuras**, ¿es el Área Metropolitana de Puerto Montt un **centro de desarrollo clave** a nivel nacional?
3. ¿Cuáles han sido las **mayores inversiones** en **obras públicas** para el área metropolitana de Puerto Montt, a partir de los años 80's? ¿Guarda esto alguna **relación** con el **desarrollo del sector salmonero**?
4. ¿Cuáles considera Usted, son **actores clave para la planificación** del Área Metropolitana de Puerto Montt?
5. ¿Tiene el Ministerio de Obras Públicas alguna capacidad para proponer **medidas** que incidan en un modelo de **ciudad más compacta**?
6. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que el **sistema de tránsito y transporte público** sea **eficiente y sustentable**?
7. ¿Cuáles son los **desafíos actuales y potenciales** para el **sistema de tránsito y transporte público** en la ciudad-región de Puerto Montt?
8. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad y eficiencia** del sistema de **tránsito y transporte público** en la ciudad-región de Puerto Montt?
9. ¿En qué estado de avance se encuentran las **infraestructuras hacia las terrazas** y las áreas de expansión urbana? ¿Qué desafíos y problemas todavía están pendientes?
10. ¿De qué forma el fuerte crecimiento urbano de Puerto Montt ha afectado a la **segregación socioespacial**?
11. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?
12. Desde su mirada, ¿cuál es la **proyección de obras públicas** para el área metropolitana de Puerto Montt en los próximos años?

GORE

1. ¿Cuáles son las principales **tareas** de esta oficina y con qué **recursos** humanos cuentan para llevarlas a cabo?
2. ¿Cuáles son las principales **dificultades** al construir una **gestión estratégica** para el Área Metropolitana de Puerto Montt?
3. ¿De qué manera se concretan las **estrategias** de desarrollo en la **planificación** territorial metropolitana de Puerto Montt? ¿Qué **instrumentos** existen?
4. ¿Cuáles considera usted son los **actores clave** para la planificación estratégica del Área Metropolitana de Puerto Montt?
5. ¿Qué proyectos y programas se **han llevado** a cabo como **respuesta** al **crecimiento demográfico y urbano** de la ciudad-región de Puerto Montt?
6. ¿Qué **medidas necesita** tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para responder al crecimiento demográfico y urbano?
7. ¿Se está tomando algún tipo de medida que tienda a generar un tipo de **ciudad** más **compacta** (densidad edificatoria/el consumo de suelo, recorridos cortos, eficiencia energética)?
8. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que se desarrolle de una manera **sustentable**? (Cuál de las **3 alternativas** de crecimiento: 1. Crecimiento por Extensión, 2. Consolidación de Policentros, 3. Densificación de Monocentro) Usted encuentra más adecuada para un **desarrollo sustentable** de la ciudad-región de Puerto Montt?
9. ¿Cuáles son los **desafíos y potenciales** para la ciudad-región de Puerto Montt en relación al tema de un **desarrollo y crecimiento sustentable**?
10. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad de vida** de los ciudadanos en la ciudad-región de Puerto Montt?
11. La ciudad-región de Puerto Montt cuenta con enclaves de vivienda social, como en Los Alerces, donde existe una fuerte **segregación** socio-espacial ¿Cómo se podría **disminuir** esta? ¿Se están dando **pasos** en este sentido o más bien lo contrario?

12. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?



SEREMI MEDIO AMBIENTE

1. ¿Cuáles son las **principales tareas** del Ministerio del Medio Ambiente y con qué **recursos humanos** cuentan para llevarlas a cabo?
2. ¿Cuáles son hoy los principales **problemas ambientales** en Puerto Montt y qué soluciones hay planteadas a los mismos?
3. ¿Qué **retos** medioambientales y qué **respuesta** desde el ministerio se está dando al actual crecimiento demográfico y urbano de la ciudad-región de Puerto Montt?
4. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que se desarrolle de una manera **sustentable**?
5. En el actual **PLADECO** uno de los objetivos es incluir la **variable ambiental** dentro de la gestión ambiental, ¿ha habido participación del Ministerio en esto? De ser así, ¿cómo se ha concretado esta?
6. ¿Considera que existe una **ciudadanía** ambientalmente involucrada y concientizada? ¿Cómo se expresa la misma?
7. ¿Qué **industrias** y **sectores** generan hoy el principal **impacto ambiental** en el área de Puerto Montt?
8. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad de vida** de los ciudadanos en la ciudad-región de Puerto Montt?
9. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?
10. ¿Algo más que desee añadir?

DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA

1. ¿Qué **actividades** realiza esta oficina y con qué **recursos** humanos y materiales cuenta para ello?
2. ¿De qué forma **trabajan juntos con otras instituciones** respecto a estrategias transversales?
3. ¿Qué **programas** de la Oficina de la Vivienda tienen como finalidad la disminución de la segregación social?
4. Uno de los programas emblemáticos dentro de las políticas de reducción de la vulnerabilidad urbana ha sido el Programa “**Quiero mi barrio**”. En el caso de Puerto Montt ¿Cuáles han sido los barrios o espacios donde se ha aplicado?
5. ¿Qué **consecuencias** ha tenido este programa?
6. ¿Se ha aplicado este programa a “**Los Alerces**”? En caso afirmativo ¿qué mejoras ha producido?
7. ¿Se han aplicado **otras políticas** al barrio de “Los Alerces”? En caso afirmativo ¿qué mejoras ha producido?
8. ¿El Programa Quiero Mi Barrio en Alerce ha disminuido tanto la **segregación social** dentro de Alerce como la segregación socio-espacial entre Alerce y el resto de la ciudad-región de Puerto Montt? ¿Podría ejemplificar esto?
9. ¿Qué **problemas y desafíos** en Alerce quedan pendientes para mejorar la **calidad de vida**?
10. ¿De qué forma **Alerce** se ve afectado por el fuerte **crecimiento demográfico y urbano**? ¿Qué proyectos se necesita realizar a futuro para responder al mismo?
11. ¿Qué programas de la Oficina de Vivienda existen para mejorar la **infraestructura y la calidad de vida** en los barrios?
12. ¿Qué **medidas** necesita tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para **responder al crecimiento demográfico y urbano**?

DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE PÚBLICO

1. ¿De qué manera el fuerte crecimiento **demográfico y urbano** de la ciudad-región de Puerto Montt está afectando a la movilidad y qué medidas se han tomado para solucionar dicho problema?
2. ¿Tiene la Oficina de tránsito de la municipalidad alguna capacidad para proponer medidas que incidan en un modelo de **ciudad más compacta**?
3. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que el sistema de tránsito y transporte público sea eficiente y **sustentable**? 1. Crecimiento por Extensión, 2. Consolidación de Policentros, 3. Densificación de Monocentro
¿Cuál encuentra más adecuada para un **desarrollo sustentable** de la ciudad-región de Puerto Montt?
4. ¿Cuáles son los **desafíos actuales y potenciales** para el sistema de tránsito y transporte público en la ciudad-región de Puerto Montt?
5. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad y eficiencia del sistema de tránsito y transporte público** en la ciudad-región de Puerto Montt?
6. ¿Cuáles han sido los **proyectos más (y menos) exitosos** realizados en los últimos 10 años por la Dirección de Tránsito y Transporte Público?
7. Pensando en el Concepto de **Ciudades Inteligentes**, ¿de qué manera tecnologías de información y comunicación (TICs) podrían mejorar el sistema de tránsito y transporte público en la ciudad-región de Puerto Montt?
8. ¿Qué medidas y proyectos existen para disminuir la **contaminación vehicular** en Puerto Montt? (modos no motorizados: integración de bicicletas al transporte público, lugares donde guardar las bicicletas, ciclovías, caminos peatonales, teleféricos).
9. ¿En qué estado de avance se encuentran las **infraestructuras** hacia las **terrazas** y las áreas de expansión urbana? ¿Qué desafíos y problemas todavía están pendientes?
10. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?

SECPLAN

1. ¿Qué proyectos y programas se **han llevado** a cabo como **respuesta** al **crecimiento demográfico y urbano** de la ciudad-región de Puerto Montt?
2. ¿Qué **medidas necesita** tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para responder al crecimiento demográfico y urbano?
3. ¿Se está tomando algún tipo de medida que tienda a generar un tipo de **ciudad** más **compacta** (densidad edificatoria/el consumo de suelo, recorridos cortos, eficiencia energética)?
4. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que se desarrolle de una manera **sustentable**? (Cuál de las **3 alternativas** de crecimiento: 1. Crecimiento por Extensión, 2. Consolidación de Policentros, 3. Densificación de Monocentro) Usted encuentra más adecuada para un **desarrollo sustentable** de la ciudad-región de Puerto Montt?
5. ¿Cuáles son los **desafíos y potenciales** para la ciudad-región de Puerto Montt en relación al tema de un **desarrollo y crecimiento sustentable**?
6. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad de vida** de los ciudadanos en la ciudad-región de Puerto Montt?
7. ¿Qué medidas se han tomado y se están realizando para disminuir la **segregación social** en la ciudad-región de Puerto Montt?
8. ¿Cuáles de los **proyectos del PLADECO** se encuentran más avanzados y menos avanzados?
9. ¿Cuáles tienen la mayor **prioridad**? ¿Cuáles tienen más **problemas** para desarrollarse?
10. ¿Pensando en el Concepto de **Ciudades Inteligentes**, en qué áreas podría generarse una gestión urbana más eficiente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la ciudad-región de Puerto Montt?
11. ¿Qué repercusiones positivas y negativas tendrá el nuevo **punte Chacao** sobre la ciudad-región de Puerto Montt?

12. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?



OFICINA DE MEDIO AMBIENTE

1. ¿Cuáles son las **principales tareas** de esta oficina y con qué **recursos humanos** cuentan para llevarlas a cabo?
2. ¿Cuáles son hoy los principales **problemas ambientales** en Puerto Montt y qué soluciones hay planteadas a los mismos?
3. ¿Qué **medidas necesita** tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para responder al crecimiento demográfico y urbano?
4. ¿Se está tomando algún tipo de medida que tienda a generar un tipo de **ciudad** más **compacta** (densidad edificatoria/el consumo de suelo, recorridos cortos, eficiencia energética)?
5. ¿Hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad-región de Puerto Montt para que se desarrolle de una manera **sustentable**? (Cuál de las **3 alternativas** de crecimiento: 1. Crecimiento por Extensión, 2. Consolidación de Policentros, 3. Densificación de Monocentro) Usted encuentra más adecuada para un **desarrollo sustentable** de la ciudad-región de Puerto Montt?
6. ¿Qué **industrias** y **sectores** generan hoy el principal **impacto ambiental** en el área de Puerto Montt?
7. En el actual **PLADECO** uno de los objetivos es incluir la **variable ambiental** dentro de la gestión ambiental, ¿qué **acciones** concretas se han tomado para ello?
8. ¿Considera que existe una **ciudadanía** ambientalmente involucrada y concientizada? ¿Cómo se expresa la misma?
9. ¿Cuáles son las **inversiones en infraestructura y equipamiento** más necesarias para mejorar la **calidad de vida** de los ciudadanos en la ciudad-región de Puerto Montt?
10. ¿Con qué otras instituciones públicas y privadas **trabajan principalmente** y en qué **proyectos**?

ODECU

1. ¿Qué **actividades** realiza esta oficina y con qué **recursos** humanos y materiales cuenta para ello?
2. ¿En qué proyectos **trabajan juntos con otras instituciones, públicas y privadas**?
3. ¿De qué forma los **programas** de la Oficina del Consumidor tienen como finalidad la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos?
4. ¿Cuáles son hoy los **grandes problemas** de consumidores y usuarios de en Puerto Montt?
5. ¿De qué forma la ciudad-región de Puerto Montt se ve afectada por el fuerte **crecimiento demográfico y urbano**? ¿Cómo afecta este a los usuarios del **transporte público**?
6. Un **ranking** sobre percepción de calidad de vida en las ciudades chilenas publicado la semana pasada en los medios situaba a Puerto Montt en el **tercer peor puesto** en cuanto a **Transporte Público** disponible en tu ciudad, ¿a qué razones cree Usted que se debe esto?
7. ¿Se han tomado las **medidas** necesarias para mejorar la calidad del **transporte público**?
8. ¿Qué **medidas** quedan **pendientes** en este sentido?
9. ¿El crecimiento económico de Puerto Montt al hilo de la **salmonicultura** ha incrementado los **precios** de los **productos**?
10. ¿Este aumento habría afectado a la **capacidad de consumo** de la **población** con **menores recursos**?
11. ¿Qué **problemas y desafíos** en la ciudad-región de Puerto Montt quedan pendientes para mejorar la **calidad de vida**?

12. En su opinión, ¿es posible **conjugar** en **crecimiento** económico y urbano con unos buenos estándares en cuanto a **calidad de vida**?



CCdC

1. ¿Qué actividades realiza la Cámara Chilena de la Construcción para mejorar la **infraestructura y la calidad de vida** en la ciudad-región de Puerto Montt?
2. ¿De qué forma **trabajan juntos con otras instituciones** respecto a estrategias transversales?
3. ¿Qué **problemas y desafíos** en la ciudad-región de Puerto Montt quedan pendientes para mejorar la **calidad de vida**?
4. ¿Qué **medidas** necesita tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para **responder al crecimiento demográfico y urbano**?
5. ¿Cuál ha sido la evolución en cuanto a crecimiento en el sector de la construcción en Puerto Montt en las últimas décadas?
6. ¿Cuáles son actualmente los proyectos más importantes para la CChC en Puerto Montt?
7. ¿Cuál es el peso (la importancia) del sector inmobiliario en el crecimiento de la ciudad de Puerto Montt?
8. ¿Existe, desde su punto de vista, una relación entre el crecimiento del sector salmoneero y el del sector de la construcción? De ser así, ¿cómo respondería el sector de la construcción ante una situación de estancamiento de la salmonicultura como la que se prevee?
9. ¿Existen un grupo de grandes empresas que canaliza hoy el desarrollo en la region? ¿Qué empresas y sectores lo conformarían?
10. El crecimiento urbano de la ciudad de Puerto Montt, ha generado distintas formas de segregación o, por ejemplo, ¿ha logrado reducir estas?
11. 5. ¿De qué forma la ciudad-región de Puerto Montt se ve afectada por el fuerte **crecimiento demográfico y urbano**? ¿Qué proyectos se necesita realizar a futuro para responder al mismo?
12. Un ranking sobre percepción de calidad de vida en las ciudades chilenas publicado la semana pasada en los medios situaba a Puerto Montt en el tercer peor puesto en cuanto a Transporte Público disponible en tu ciudad, ¿a que razones cree usted se debe esto?

13. ¿Por qué modelo de ciudad apuesta la CChC, uno horizontal o vertical? ¿Por qué razón?
14. Algunos estudios indican que dos problemas calven hoy en Puerto Montt son la movilidad y la contaminación que han empeorado en los últimos años, ¿qué propuestas plantea la CChC en este sentido?
15. ¿Qué problemas y desafíos en la ciudad-region de Puerto Montt quedan pendientes para mejorar la calidad de vida?
16. ¿Como definiria la actual situacion de los instrumentos de planificación urbana en Puerto Montt? ¿Son suficientes y se encuentran actualizados y operativos?
17. ¿Qué perspectivas y que retos hay, desde su punto de vista, para la ciudad de puerto Montt a futuro en cuanto a crecimiento urbano y habitacional?
18. ¿Qué actividades realiza la Cámara Chilena de la Construcción respecto al desarrollo (sustentable) de la ciudad-región de Puerto Montt?



FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA

1. ¿Qué **actividades** y **programas** realiza esta Fundación y con qué **recursos** humanos y materiales cuenta para ello?
2. ¿Con qué otras instituciones, públicas y privadas, **trabajan** y con qué **objetivos**?
3. ¿Cuáles son hoy las **áreas** o **barrios** más **sensibles** en la ciudad-región de Puerto Montt? ¿Estos son nuevos espacios de segregación o **tienen un recorrido largo** como tales? (¿Se relaciona la vulnerabilidad con el crecimiento urbano o existe esa vulnerabilidad ya hace mucho tiempo?)
4. ¿Se trabaja el **Programa Servicio País** en la ciudad-región de Puerto Montt? En caso afirmativo ¿Cuáles han sido los espacios donde se ha aplicado? San Juan de la Costa, San Pablo, Puyehue, Puerto Octay, Frutillar, Llanquihue, Fresia, y Maullín
5. ¿Qué **consecuencias** ha tenido este programa?
6. ¿Se han aplicado **programas específicos o generales** al barrio de “**Los Alerces**”? En caso afirmativo ¿qué mejoras ha producido?
7. ¿Qué **problemas y desafíos** en Alerce quedan pendientes para mejorar las **condiciones de vida** de su población?
8. El crecimiento del **sector salmonero** en Puerto Montt ha tenido un efecto innegable en el crecimiento económico de la ciudad y la región, pero, desde su punto de vista, ¿cuáles habrían sido las **consecuencias** de este sector sobre la **equidad social** y la **segregación social y espacial** de la población?
9. ¿Qué **medidas** necesita tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para **responder al crecimiento demográfico y urbano**?
10. ¿Algo más que desee añadir?

Académico de la Universidad de Los Lagos

1. Desde su punto de vista, ¿cuáles serían los **límites** o fronteras de la extensión de la **salmonicultura** en la Región de los Lagos? ¿qué papel cumple Puerto Montt dentro del sector acuícola chileno?
2. ¿Qué efectos ha tenido la **expansión** de la **salmonicultura** sobre el empleo en la ciudad-región de Puerto Montt?
3. En su opinión, ¿el fuerte **crecimiento inmobiliario** de Puerto Montt guarda relación con el *boom* de la salmonicultura?
4. ¿Qué **otros impactos (positivos y negativos)** ha tenido la industria salmonera sobre otros rubros (consumo, servicios, turismo)?
5. ¿Qué **efectos** ha tenido y tiene la actividad de la industria salmonera sobre la **pesca artesanal** en la ciudad-región de Puerto Montt?
6. ¿Qué **conflictos** recientes existen entre los **pescadores artesanales** y la industria salmonera?
7. ¿Cómo se ve afectada la **pesca artesanal** por los **procesos globalizadores**, y qué efectos tiene sobre esta actividad la difusión de **nuevas tecnologías**?
ANNIKA
8. ¿Cuáles son los impactos de la industria pesquera al **medioambiente** y la **salud** de los puertomonttinos?
9. ¿Existe desde su punto de vista hoy una **dependencia económica** o **vulnerabilidad** respecto a la industria pesquera y la salmonicultura en la ciudad-región de Puerto Montt?
10. ¿Hacia dónde y cómo debe desarrollarse la industria pesquera (salmonera) en la ciudad-región de Puerto Montt para que se desarrolle de una manera **sustentable**?
11. ¿Cuáles son los **desafíos y potenciales** para la ciudad-región de Puerto Montt en relación al tema de un **desarrollo y crecimiento sustentable**?
12. En su opinión ¿cuáles son las **perspectivas a futuro** de la industria pesquera (particularmente la salmonicultura) y de la economía en general en la ciudad-región de Puerto Montt?

CUT

1. ¿Cómo se ha **evolucionado** el papel de la **CUT** de Puerto Montt después de la dictadura y cuáles son hoy sus **grandes retos**?
2. ¿Qué tareas realiza la CUT y con qué medios humanos cuenta para ello?
3. ¿La irrupción de la **salmonicultura** habría afectado positiva o negativamente a la **afiliación** de la CUT?
4. ¿Qué tipo de empleos, y bajo qué condiciones, predominan entre los trabajadores de la salmonicultura?
5. Un ranking sobre percepción de calidad de vida en las ciudades chilenas publicado la semana pasada en los medios situaba a **Puerto Montt en el puesto 16 de 24 en cuanto a Cantidad y Calidad de Trabajo disponible en tu ciudad**, ¿a qué razones cree usted que se debe esto?
6. ¿Qué **problemas y desafíos** en la ciudad-región de Puerto Montt, especialmente en Alerce quedan pendientes para mejorar la **calidad de vida**?
7. ¿Cómo habría afectado a la segregación social el fuerte crecimiento urbano de Puerto Montt?
8. ¿Existen sectores de actividad que afectan negativamente a la calidad de vida de sus trabajadores?
9. ¿Cuál sería la situación de **Puerto Montt** en cuanto a **salarios y condiciones laborales**? ¿Ha **tendido** a mejorar o se ha **estancado** respecto a otras regiones?
10. ¿Algo más que desee añadir?
11. ¿De qué forma la ciudad-región de Puerto Montt, especialmente **Alerce** se ve afectada por el fuerte **crecimiento demográfico y urbano**? ¿Qué proyectos se necesita realizar a futuro para responder al mismo?
12. ¿Qué **medidas** necesita tomar hoy la ciudad de Puerto Montt para **responder al crecimiento demográfico y urbano**?

7.2 Desarrollo de las políticas urbanas en Puerto Montt 1990-2019

Tabla 7: Desarrollo de las políticas urbanas en Puerto Montt 1990-2019

	Políticas Urbanas	Modelo de Gobernanza Urbana
1990-2009	<p>Crecimiento expansivo en el marco de la Política Nacional de Vivienda: solución habitacional cuantitativa a través de viviendas de bajos estándares de construcción y mal localizadas, ejemplificado con la ciudad satélite Alerce.</p> <p>Crecimiento vertical en base a las normativas del PRC 1990 en el marco del desarrollo inmobiliario.</p>	<p>El desarrollo urbano en las ciudades chilenas se ve afectado por los impactos de las políticas nacionales y el funcionamiento de su lógica. El modelo de gobernanza urbana se ve limitado por el centralismo del país. Además, el sector privado (inmobiliarias) toma un rol relevante en el desarrollo urbano.</p>
2009-2016:	<p>A través del nuevo PRC 2009, la construcción en altura se condiciona “a una actitud atenta al paisaje urbano”, es decir, un crecimiento gradual de las alturas. Sin embargo, el auge del desarrollo inmobiliario entre 2009 y 2012 guía el desarrollo urbano.</p> <p>La modificación del PRC apunta a un nuevo modelo de desarrollo urbano: un crecimiento homogéneo y la consolidación de policentros</p>	<p>A nivel municipal se toma una decisión consciente para un crecimiento de densificación. El modelo de gobernanza urbana se ve limitado por el centralismo del país. El sector privado (inmobiliarias) juega un rol relevante en el desarrollo urbano.</p>
2016 en adelante:	<p>Modificación del PRC</p>	<p>Desde el municipio se busca establecer un desarrollo urbano integral. Se incorpora visiones y estrategias de escalas superiores (Naciones Unidas).</p>

Elaboración propia (2019)