



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Escuela de Pregrado  
Carrera de Geografía

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.

Memoria para optar al título de Geógrafa

CAMILA SEPÚLVEDA MOLINA

Profesor Guía: Michael Lukas

SANTIAGO- CHILE 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.*

*En memoria de Hermita Rodríguez Arias  
Mi querida mami.*

## **Agradecimientos**

Quisiera expresar mis agradecimientos a todos los funcionarios de la Universidad de Chile, en particular de FAU, que permitieron y me entregaron de una u otra forma la experiencia y formación universitaria, cargada de un sentimiento social y público profundo y sincero como parte fundamental de la vida; En particular a todos aquellos profesores que conocí, agradecer su entrega en las aulas; a las tías Lidia y Eliana por su preocupación y constante ayuda.

Agradezco al profesor Michael Lukas por guiarme, entregarme su confianza y consejos en el desarrollo y termino de la memoria. A los profesores María Victoria Soto y Pablo Sarricolea por brindarme un espacio en su laboratorio. A todas las personas que me acompañaron en Lab. Ciudad y Territorio y en especial en Lab. de Geografía Física, por tantas risas, consejos muy oportunos e incontable ayuda que fue fundamental en el término de la presente memoria.

Agradecer a toda la generación 2011 y a los compañeros con quien compartí, gracias por los momentos de distensión, discusiones, opinión, por los terrenos y cada momento compartido. En espacial, y con gran cariño, agradezco a mis amigos modernos Rosita y Pablo que me han ayudado y contenido en innumerables ocasiones en que pensé que no podía terminar, gracias por ser mis confidentes. A mis queridas amigas Paz, Claudia y Nicole, porque junto a rosita me han brindado un espacio de confianza y apoyo incomparable, les debo mucho. Andrea, Belén, Frida, Mati, Laura, Jordán, y Simona por todo lo compartido, tantas alegrías y risas. A todos los quiero con el alma.

Quiero agradecer también a Fabian, Roció y Dani por acompañarme desde el preu en esta travesía; a Nicole, Pao, Cami C, Tami, Javi I, Dani T, Rusia, Astrid, Estefi y May por estar a mi lado en todo este proceso, por apoyarme incondicionalmente, entenderme desde el corazón y aconsejarme desde el amor. Por otro lado, agradecer a Gonzalo por creer en mi desde el primer momento que recibí el llamado para entrar a la universidad, sin su seguridad no hubiera podido dar la respuesta correcta.

Finalmente quiero agradecer a mi familia. A mi madre Angelica Molina Rodríguez, por su incansable lucha y ejemplo, eres la persona por la cual decidí ser algo más en esta vida, has marcado mi camino y me has impulsado siempre ha ser mejor, agradezco tu tenacidad por mantenernos en pie y ser el roble que jamás se agota. A mi hermana Sofía Sepúlveda Molina por llegar a mi vida a enseñarme qué es ser y tener una hermana, por toda su espiritualidad que me permite volver al alma y me ayuda a tener la paz de lograr todo lo que me proponga. A mi padre que con su ausencia temprana y su presencia espiritual me ha ayudado a crecer rápido y tener la fuerza de sobreponerme a todo. A mi papá postizo Constantino Molino Rodríguez que sin pedírselo se posicionó a mi lado como un padre y guía, siempre con sabios consejos. A mi tía Erica Muñoz y mis primos Coni y Mati, por ser dulces, entregar siempre un abrazo, amor, compañía y conversaciones, por ser mis hermanos, estar incondicionalmente para mí y mi familia. A Patricio, por el inagotable amor, la paciencia, por tantos consejos, por acompañarme y estar en todo, gracias.

Finalmente agradezco y honro a todos mis ancestros en especial a mi linaje femenino, a todas las mujeres de mi familia que me guían y determinan nuestra historia, a Angela Arias por ser quien marcó mi futuro. A Hermita Rodríguez Arias, mi amada mami, tú, abuela, fuiste y eres todo, con esto cumplimos un sueño y cerramos una etapa juntas, te agradezco los infinitos consejos y momentos de amor que determinaron mi objetivo de ser lo que soy.

## **Resumen**

Los asentamientos de origen informal, como son Población Modelo y Estero Lobos Norte en Puerto Montt, y los riesgos se encuentran directamente relacionados debido a que los espacios desechados por la ciudad, que contienen amenazas, han sido históricamente ocupados por personas que no poseen acceso a la vivienda formal, dándose en la actualidad la necesidad de gestionar, a través de la gobernanza del riesgo, estas áreas en constante conflicto con el desarrollo urbano, la ocupación de sus habitantes y su inclusión efectiva en la ciudad. De esta forma en la presente investigación se indaga en cómo se desarrolla la gobernanza del riesgo en los asentamientos de origen informal, a través del estudio de caso múltiple, ahondando en la historia de cada asentamiento, así como en sus relaciones con los diversos actores que se involucran en la gobernanza del riesgo y los IPT'S que son una de las principales herramientas para la gestión urbana. Finalmente, se vislumbra las relaciones establecidas entre los actores y como su historia define el nivel de gobernanza del riesgo que puedan desarrollar, donde, el capital social aparece como nuevo concepto y se posiciona en el centro de las capacidades de cada comunidad de generar gobernanza.

*Palabras Claves: Gobernanza del riesgo – Asentamiento Informal – Asentamiento de Origen Informal – Capital Social.*

## **Abstract**

The informal origin settlements such as Población Modelo and Estero Lobos Norte in Puerto Montt, and the places affected by the city, which are threatened, have historically been occupied by people who do not receive access to formal housing. the need to manage, through risk governance, these areas in a constant conflict with urban development, the occupation of its inhabitants and their effective inclusion in the city. In this way, the present research investigates how risk governance is developed in settlements of informal origin, through the multiple case study, delving into the history of each settlement, as well as the relationships with the various actors He became involved in risk governance and IPT which is a tool of the main tools for urban management. Finally, we can see the relationships established between the actors and how their history defines the level of risk governance that can be developed, where social capital appears as the new concept and is positioned at the center of each community's capacity to generate governance.

*Key words: Risk governance - Informal settlement - Informal origin settlement - Social capital*

## **Índice de contenidos**

CAPÍTULO I: Presentación .....	9
1.1 Introducción .....	9
1.2 Planteamiento del problema.....	11
1.3 Área de estudio .....	16
1.3.1 Características Física.....	17
1.3.2 Característica Sociodemográficas .....	18
1.3.3 Características Socioeconómicas .....	21
1.4 Objetivos .....	23
1.4.1 Objetivo General .....	23
1.4.2 Objetivos Específicos.....	23
CAPÍTULO II: Marco Teórico.....	24
2.1 origen de los asentamientos informales en américa latina y su desarrollo a nivel mundial: definiciones y procesos.....	25
2.1.1 De la irregularidad a la formalización: Los asentamientos de origen informal como concepto híbrido.....	28
2.2 El riesgo de desastre .....	30
2.2.1 Amenaza.....	32
2.2.2 Vulnerabilidad.....	34
2.2.3 Capacidades.....	35
2.3 La gobernanza del riesgo .....	39
2.4 Los asentamientos de origen informal y su relación con la gobernanza de los riesgos .....	42
CAPÍTULO III: Planteamiento Metodológico .....	44
3.1 Diseño Metodológico.....	44
3.2 Pasos Metodológicos .....	47
CAPÍTULO IV: Antecedentes Generales.....	50
4.1 Marco normativo relacionado a los asentamientos informales en Chile y sus respectivas definiciones a lo largo de la historia. ....	50
CAPÍTULO V: Resultados.....	59
5.1 El proceso de formalización en un contexto informal, la lucha por el derecho a la ciudad y la propiedad.....	59

5.1.1 Población Modelo .....	60
5.1.2. Población Estero Lobos Norte .....	79
5.2 La Planificación Territorial y actores involucrados en la gobernanza del riesgo como elementos esenciales en la configuración de la ciudad y sus posteriores consecuencias. ....	102
5.2.1 Instrumentos de Planificación Territorial vigentes .....	103
5.2.2 El rol de los actores de la ciudad en la gobernanza del riesgo de la Población Modelo y Villa Los Héroes. ....	121
5.2.3 Red de Vínculos entre actores sociales, públicos y privados en la gobernanza del riesgo. ....	138
5.3 Población Modelo y Villa Los Héroes, dos realidades disonantes en la gobernanza del riesgo.....	142
5.3.1 Diferencias en el proceso de formación, consolidación y permanencia. ....	142
5.3.2 Relación con el riesgo. ....	145
5.3.3 Diálogo, participación y relación con los principales actores que colaboran en la gobernanza del riesgo y su influencia en la creación de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT'S). ....	148
CAPÍTULO VI: Discusiones y conclusiones .....	151
6.1 Discusiones .....	151
6.2 Conclusiones.....	156
Bibliografía.....	158
Anexos .....	171

## **Índice de figuras**

Figura 1: Área de estudio.....	17
Figura 2: Crecimiento población Ciudad de Puerto Montt..	19
Figura 3: Evolución en el Número de Campamentos. Ciudad de Puerto Montt. ....	20
Figura 4: Distribución de Campamentos. Ciudad de Puerto Montt. ....	21
Figura 5: Grupos socioeconómicos Puerto Montt. ....	22
Figura 6: Amenazas de Origen Natural, Ciudad de Puerto Montt. ....	46
Figura 7: Perfil Geológico Norte-Sur Sector Población Modelo. Ciudad de Puerto Montt.....	60
Figura 8: Localización Población Modelo.....	61
Figura 9: Plano de la Ciudad de Puerto Montt, 1924..	63
Figura 10: Trabajos de relleno borde costero. Ciudad de Puerto Montt.....	65
Figura 11: Población Modelo hacia 1941. Puerto Montt. ....	66
Figura 12: Proceso de Expansión ente 1863 y 1960. Población Modelo. Puerto Montt. ....	67
Figura 13: Amenazas presentes en Población Modelo. Ciudad de Puerto Montt..	69
Figura 14: Deslizamiento provocados por Terremoto de 1960. Población Modelo. Puerto Montt..	70
Figura 15: Registro fotográfico Terremoto de 1960. Puerto Montt. ....	71
Figura 16: Apertura Cerro Padre los Jesuitas para extensión calle Benavente. Puerto Montt. ....	72
Figura 17: Nueva configuración post terremoto 1960 hasta 2000. Población Modelo. Puerto Montt. ....	74
Figura 18: Cantidad de personas por manzana- censo 2002. Población Modelo. Puerto Montt. ....	76
Figura 19: Tipo de carpeta de calles. Población Modelo. Puerto Montt. ....	77
Figura 20: Calidad de la Construcción. Población Modelo. Puerto Montt. ....	78
Figura 21: Asentamientos Informales Zona Ladera Mac Iver. Población Modelo. ....	79
Figura 22: Población Estero Lobos Norte. Puerto Montt. ....	80
Figura 23: Villa Los Héroes. Puerto Montt. ....	81
Figura 24: Proceso de expansión desde 1965 a 1973 en Población Estero Lobos. Puerto Montt. ....	84
Figura 25: División territorial por barrio. Población Estero Lobos. Puerto Montt. ....	85
Figura 26: Periodo de Radicación. Población Estero Lobos. Puerto Montt. ....	87
Figura 27: Tercer Proceso de Expansión. Población Estero Lobos. Puerto Montt..	89
Figura 28: Estero Lobos Norte. Puerto Montt. ....	90
Figura 29: Nueva configuración. Estero Lobos Norte.....	92
Figura 30: Villa Los Héroes. Población Estero Lobos..	94
Figura 31: Extracto de diario local documentando cambio de nombre..	95
Figura 32: Entrada Población Villa Los Héroes.....	95
Figura 33: Cantidad de personas por manzana- censo 2002. Villa Los Héroes. Puerto Montt. ....	96

Figura 34: Permanencia de la informalidad en zona de ladera. Villa Los Héroes. Puerto Montt.....	97
Figura 35: Amenazas presentes en Villa Los Héroes. ....	99
Figura 36: Colector Estero Lobos. Villa Los Héroes. ....	101
Figura 37: Plan Regulador Comunal de Puerto Montt. Sector Población Modelo.....	114
Figura 38: Plan Regulador Comunal de Puerto Montt. Sector Villa Los Héroes.....	116
Figura 39: Campamentos a intervenir en Plan Solución Cinco Laderas de Puerto Montt.	117
Figura 40: Mapa de Actores. Población Modelo y Villa Los Héroes.....	141
Figura 41: Índice de Riesgo de Desastre (Disaster Risk Index [DRI]) en Población Modelo y Villa Los Héroes.....	147

## **Índice de tablas**

Tabla 1: Diseño Metodológico por objetivo Específico.....	49
Tabla 2: Definición de asentamientos informales en Chile a lo largo de la historia. ....	54
Tabla 3: Marco normativo e instituciones que interactúan y definen la informalidad. ....	56
Tabla 4: Instrumentos de planificación Territorial que afectan en el área de estudio. ....	118

## **Índice de anexos**

Anexo 1: Pauta Entrevista Semi- Estructurada. ....	171
Anexo 2: Listado de Entrevistados. ....	171

## ***CAPÍTULO I: Presentación***

### **1.1 INTRODUCCIÓN**

La presente investigación aborda la manera en que la gobernanza del riesgo se desarrolla, vincula y articula en la ciudad de Puerto Montt, en particular, en dos espacios construidos a través del asentamiento informal y/o tomas de terrenos, las cuales han logrado ser parte de la actual zona urbana consolidada, siendo estos Población Modelo y Estero Lobos Norte.

La primera de ellas corresponde a un sector localizado en el centro urbano, que posee una importante carga histórica y social, con altos niveles de riesgos, en particular de deslizamiento, que han marcado a la comunidad por los desastres acaecidos en diversas épocas. La segunda localidad pertenece a una zona que se encuentra alejada del centro, arrastrando una fragmentación social y espacial importante, con niveles de riesgo de inundación alto el cual ha sido trabajado a través de inversión en infraestructura urbana y que vive un complejo escenario en cuanto a su identidad como comunidad.

De esta forma se buscará dar a conocer la historia de ambos espacios y de los riesgos, a través de las amenazas, presentes en los lugares para posteriormente indagar en la participación de las poblaciones en los diversos Instrumentos de Planificación Territorial y la relación que establecen con los diversos actores que trabajan en la gobernanza del riesgo. Esto permitirá dilucidar las principales diferencias o similitudes que poseen las áreas de estudio en los diversos procesos, formas de proceder y relaciones que se dan en torno a la gobernanza del riesgo logrando así encontrar el o aquellos elementos que permiten a una comunidad tener mayor grado de participación que la otra.

El presente documento consta de seis capítulos. El capítulo I se relaciona con la problemática dada en los asentamientos de origen informal, su relación con el riesgo y la gobernanza de este mismo desarrollada en las poblaciones antes mencionadas, permitiendo así, describir posteriormente el área de estudio y los objetivos que permiten la elaboración de la presente investigación.

El capítulo II presenta el marco teórico, abarcando conceptos como el asentamiento informal, como fenómeno multicausal y dinámico que se expresa en las ciudades como una nueva forma de producción (REBOTIER, 2010; HERNÁNDEZ, 2010; ROY, 2013; CASTRO *ET AL.*, 2015) y que permite llegar a comprender la particularidad de los asentamiento de origen informal; riesgo de desastre ahondando en los elementos que lo componen e interactúan para su desarrollo siendo la amenaza, vulnerabilidad y capacidades (UNESCO, 2012) y la gobernanza del riesgo entendida desde el tipo de relaciones, redes, toma de decisiones y

creación de políticas, entre otros elementos, que se dan en torno a una comunidad para con diversos actores que interactúan en el territorio.

El capítulo III describe la metodología usada basada en los estudios de caso múltiple (YIN, S/F), con diseño holístico para comprar (UNAM, 2009), abarcando así dos fenómenos contemporáneos para ser estudiados a la par aplicando las mismas metodologías para el desarrollo de los objetivos. Al mismo tiempo describe el criterio de selección de los casos en estudio, así como el diseño y pasos metodológicos realizados para la obtención de los posteriores resultados.

El capítulo IV, por otro lado, abarca la realidad e historia de la informalidad en Chile, la evolución del concepto, así como las políticas aplicadas para cada época según la comprensión histórica del fenómeno, con la finalidad de vislumbrar la forma en que actualmente se conciben y describe esta realidad.

El capítulo V expone los resultados de la investigación donde se describe, en el primer apartado, el proceso de formalización en un contexto informal de cada una de las poblaciones, abarcando su origen, resistencia y consolidación hasta la actualidad. El segundo punto desarrolla la planificación territorial y describe los actores involucrado en la gobernanza del riesgo para terminar, en el tercer subtítulo, comparando ambas poblaciones en torno a su historia, relación con el riesgo, implicancias en los IPT'S y participación, dialogo y relación en la gobernanza del riesgo.

Finalmente, el capítulo VI detalla las discusiones y conclusiones emanada desde los resultados anteriores, permitiendo comprender como se configura la realidad informal en una ciudad chilena y como ésta trae consigo elementos de vulnerabilidad en común, así como diferencias en la influencia de la gobernanza del riesgo debido a sus contextos históricos particulares y la implicancia del Estado en esta realidad. Del mismo modo se expone la importancia del capital social en todo el proceso de gobernanza de una comunidad y como este genera las principales diferencias en la realidad de cada población en el desarrollo de la gobernanza del riesgo.

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La migración campo- ciudad, en los 60'S, es un hito dentro de la expansión urbana la cual ha evolucionado y producido en la actualidad la consolidación de urbes como espacios preferidos para el asentamiento humano llegando a proyectar para el año 2030 que el 60% de la población mundial viva en ciudades (BANCO MUNDIAL [BM], 2015). Esta realidad, junto a otros elementos, han acelerado el proceso de producción de ciudad, el que muta en compañía de las transformaciones en ámbito político, económico y social de los países, haciendo participe en su producción principalmente, entes privados y los habitantes más pobres quienes se establecen en asentamientos informales (CLICHEVSKY, 2006) entendidos, a grandes rasgos, como un mecanismo de acceso a la vivienda y al suelo, fuera de los procesos normativos y legislativos establecidos (SAAVEDRA, 2014; FERNANDES, 2011).

Los asentamientos informales se hacen presentes en la mayoría de las ciudades del mundo, contabilizándose actualmente, una cuarta parte de la población urbana viviendo en esta condición (UN- HABITAT, 2015a), donde, países que presentan una acelerada expansión urbana, como Shanghái, El Cairo o Bombay, tienen asociado una gran cantidad de población viviendo en la informalidad. La región que aglomera esta característica es conocida como “Sur global”, destacando en ella el subdesarrollo, con un proceso acelerado de urbanización debido a su rápida inserción en la económica global (CAROU & BRINGEL, 2010). A pesar de la realidad actual, el inicio de la informalidad es asociada a la región Latinoamericana (ROY, 2013), lugar donde lo asentamientos informalidad permanece como productor, (SMOLKA, & LARANGEIRA, 2007; FERNANDES, 2007; UN- HABITAT, 2015b) formador y elemento que consolida las ciudades (FERNANDES, 2008).

En América Latina se observa que la informalidad alcanza 24% de la población total (UN- HABITAT, 2015a), localizándose en las áreas periféricas de las ciudades, acarreado con ello problemas como exclusión, segregación socio-espacial y aumento de las desigualdades (CLICHEVSKY, 2006, FERNANDES, 2011) generando en consecuencia, la existencia de dos ciudades dentro de una misma ciudad (HERNÁNDEZ, 2010) que terminan por explicarse mutuamente (MARTÍNEZ, 2001) definida como “ciudad dual” por Castells y Guitán (S/F) y como “dicotomía socio-espacial” por Echeverría (S/F) (FERREN, 2011 EN HURTADO, 2013).

Las causas que forman asentamientos informales son múltiples y no comprendidos en su totalidad (FERNANDES, 2011) pero se asocian a factores como los bajos ingresos percibidos por la población, que en muchos casos desencadenan situaciones de pobreza; una planificación urbana con déficit en su configuración, poco integrativa y tecnicista, que se entrelaza con los mercados formales de vivienda y la desigual dotación de infraestructura urbana, a la reducción de los programas de previsión pública en vivienda social, el clientelismo político, un sistema legal disfuncional, burocrático y excluyente (FERNANDES, 2011); a leyes que rigen la visión ciudad, la falta de fiscalización y renovación sobre estas

mismas; (FERNANDES, 2007); al precio excesivo de áreas urbanizadas (SMOLKA, 2003); a la relación que generan los sistemas políticos con los mercados de tierra (COSTA Y HERNÁNDEZ, 2010) y como interpelación o respuesta al proceso histórico o modo tradicional de generar ciudad (HERNÁNDEZ, 2010; LUDEÑA, 2012).

Dentro de la región la informalidad es conocida en cada país con diferentes apelativos, siendo llamada “barriadas” en Colombia, “favelas” en Brasil, “cantegrilles” en Uruguay, “pueblos jóvenes” en Perú, “pueblos perdidos” en Venezuela y “callampas o campamentos” en Chile (SÁENZ, 2002). Cada país posee sus particularidades en cuanto a la formación y permanencia de la informalidad, siendo el caso chileno, uno de los más interesantes debido a su contexto político- social que llevó a erradicarlos y, en menor medida formalizarlos en la década de los 70’S y 80’S.

En Chile los asentamientos informales encontraron su auge entre la década del 60’S y 70’S, periodo en que la vivienda era vista como un derecho social (DUCCI, 1997; DI GIROLAMO, 2014), situación que cambia luego del golpe de Estado de 1973, donde la dictadura militar instaura el neoliberalismo como principal sistema económico llevando a privatizar diversos servicios sociales (BRENNER & THEODORE, 2002; HARVEY, 2007; DI GIROLAMO, 2014), entre ellos, el derecho a la vivienda el cual de manos del Estado, pasa a ser elaborada y gestionada por el privado (RODRÍGUEZ & SUGRANYES, 2005; DI GIROLAMO, 2014).

En este contexto es que el Estado, en conjunto con el privado, miran a la ciudad como el principal núcleo donde se moviliza el capital adquiriendo como política urbana erradicar los campamentos de las zonas céntricas de las ciudades, donde el valor del suelo concentra alta rentabilidad, para relocalizar en las periferias (DI GIROLAMO, 2014). Por otro lado, existieron algunos campamentos con extensa data que se mostraban consolidados y fueron parte de las políticas de formalización debido a que la ciudad, en su acelerada expansión, absorbió estos espacios (CASTRO ET AL., 2015).

En la actualidad es posible evidenciar que las zonas de campamentos y aquellas que pasaron por esta situación con anterioridad, como lo son las zonas formalizadas, comparten características, entre ellas, bajo acceso a servicios, mala conectividad, graves problemas de higiene y una alta probabilidad de exponerse a situaciones de desastre producto de estar asentados en zonas que poseen riesgos de origen natural (CANDIA, 2006; REBOTIER, 2010).

Para el año 2013 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] contabilizó en las zonas de campamentos la presencia de “riesgos físicos” de deslizamientos y derrumbes con un 31% de representatividad en los territorios; inundaciones con 17% de presencia y los lugares que poseen ambos riesgos con un 13% (MINVU, 2013) evidenciando la directa relación entre la informalidad y los riesgos.

A nivel mundial los eventos de riesgos se dan con frecuencia, trayendo consigo enormes pérdidas humanas, y generado la caída de las economías locales, situación que se evidencia

en lo ocurrido, por ejemplo, el año 2005 en Estados Unidos donde el huracán Katrina dejó tras su paso a 1.833 muertos y una pérdida de US\$500 millones diarios para su reconstrucción (MARTÍNEZ, 2005). Por otro lado, el año 2011 Japón sufrió un terremoto que desencadenó un tsunami que dejó a 16.000 muertos, sumando un gasto de US\$309 mil millones en reconstrucción (RPP, 2016).

En el año 2015, la UNISDR definió a Chile como uno de los seis países que más sufrió desastres durante dicho año y el sexto país que más gastó en este ítem (CITRID, 2016). Esta realidad se relaciona de manera directa con la continuidad de eventos de riesgos vividos en el país, encontrando casos como la erupción del volcán Chaitén el año 2008 donde la caída de nube de cenizas y el desborde del río blanco afectó a la zona urbana (MANDUJANO ET AL, 2015); Concepción donde la urbanización del humedal llevó a que se inundara la zona producto del tsunami provocado por el terremoto del año 2010 (BELTRÁN, 2012); Copiapó, donde el desarrollo urbano acelerado llevó a habitar las terrazas fluviales asociadas al caudal máximo del río Copiapó provocando el arrastre de esta infraestructura urbana debido al aumento de precipitaciones el año 2015 que produjo un aluvión.

Esta realidad es multicausal, sin embargo, algunos autores encuentran la base del problema en el desarrollo urbano incipiente, explosivo y con una planificación territorial escasa y en algunos casos, ausente (LUNGO, 2001), llevando a convertir las zonas urbanas en “*espacios de riesgo y desastres eventuales*” (LAVELL, 2005). En Chile la legislación en torno al desarrollo urbano se basa en marcos indicativos que orientan y aconsejan sobre la planificación y en marcos normativos, los cuales a nivel general, no dialogan entre sí, se encuentran desactualizados para enfrentar la realidad de crecimiento y transformación que viven las ciudades del país y llevan, más que a una planificación, a la toma de decisiones basadas en intereses económicos privados (ROMERO, ORDENES, & VÁSQUEZ, 2003) dándole a los instrumentos un carácter administrativo (ANDRADE, ARENAS, & GUIJÓN, 2008).

En cuanto al manejo de los riesgos este se realiza a través del Ministerio del Interior quienes trabajan con la Oficina Nacional de Emergencia [ONEMI] ajustada a su vez, al Plan Nacional de Protección Civil, donde se definen acciones de prevención, mitigación y preparación frente a eventos de riesgo, buscando actuar en todos los niveles administrativos, sin embargo, esta se configura de una manera vertical y jerárquica haciendo complejo la organización intersectorial, con carácter indicativo y no forjando relación con temáticas de planificación territorial, elemento central para proyectar las zonas urbanas de manera efectiva en pro de la disminución de los riesgos (SÁNCHEZ, 2010).

Por otro lado, las instancias de participación social dentro de los marcos legislativos se dan dependiendo del nivel administrativo en que se desarrollen y del proyecto o ley que se aplique existiendo diversas realidades. No obstante, es posible afirmar que la inclusión de la sociedad civil en este plano es escasa y en ningún caso, vinculante (PODUJE, 2008; ZUNINO, 2009). De

esta forma, en su mayoría, la planificación y gestión del riesgo responden a modelos centralizados que no incluyen el nivel local de manera preponderante (CARDONA, 2001).

Para hacer frente a esta realidad la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNISDR], a través de los Marcos de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastre, genera propuestas que se basan en comprender los eventos, invertir en la reducción del riesgo de desastre para el desarrollo de resiliencia, aumentar la capacidad de responder eficazmente, generar reconstrucción que involucre las lecciones aprendidas y fortalecer la gobernanza del riesgo de desastre para una posterior gestión (UNISDR, 2015). En el marco de Sendai 2015- 2030, así como en visión primera línea desarrollada en Chile para el año 2014 se hace hincapié en la importancia de integrar a las comunidades locales en la gobernanza para una gestión efectiva del riesgo, permitiendo a través de este sistema dotarlos de capacidades resilientes ante los riesgos (GELLERT-DE PINTO, 2012).

A través de esta realidad plasmada en el país, donde se entrelazan la planificación, las instituciones y legislaciones en torno al riesgo y el papel de la sociedad civil, es que organizaciones internacionales como la Global Network Disaster Reduction [GNDR] propone pensar en la gobernanza local del riesgo como una guía para poder mejorar la toma de decisiones, de la mano de una mejor gestión, (RENN, 2015) permitiendo que se dé una efectiva distribución y manejo de los recursos y por ende, la manera que tiene la comunidad, entre ellas las más propensas a los riesgos, de generar capacidades para enfrentarlos (GNDR, 2011).

Sin embargo, la gobernanza también es comprendida como una manera de generar políticas, como se desarrollan y forjan sus relaciones, las que se estudian a través de redes y se comprenden en muchas circunstancias como el estudio de los flujos de poder que se dan en torno a la toma las decisiones y como se direccionan (VÁSQUEZ, 2013), donde participan entes públicos, privados y la comunidad (BLANCO Y GOMÁ, 2006 EN CANO 2011).

Dentro de este contexto, la ciudad de Puerto Montt se muestra como un caso que presenta las interacciones expuestas anteriormente. Esta ciudad intermedia ha presentado elementos de expansión urbana, crecimiento demográfico y progreso económico (ESCOLANO & ORTIZ, 2004) que pone de manifiesto la importancia y el reto de poder gestar una planificación del incipiente desarrollo con miras a afrontar las amenazas naturales que presenta la ciudad, y las vulnerabilidades sociales existentes que se asocian a la proliferación de asentamientos informales surgidos y consolidados al alero de la expansión urbana con carencias de planificación territorial y regulación (CASTRO *ET AL.*, 2015).

Las amenazas que presenta la ciudad de Puerto Montt están asociadas principalmente a deslizamientos e inundaciones, los cuales se desenvuelven cerca de poblaciones y campamentos (CASTRO *ET AL.*, 2015). Del mismo modo la informalidad se muestra en la ciudad desde su fundación como un proceso continuo, permitiendo observar en la actualidad

sectores formalizados propensos a riesgos como Población Modelo asentada en el centro histórico y Población Estero Lobos Norte localizada en la periférica consolidada de la ciudad. Ambos casos de estudio contienen problemáticas relacionadas a los riesgos, desprendidas de su asentamiento de origen informal, pero con procesos diferentes.

Población Modelo, por un lado, está emplazada en el centro de la ciudad, a los pies de la segunda terraza y corresponde a uno de los campamentos formalizados más antiguos de Puerto Montt. Este sector presenta amenazas de deslizamiento y posee amplio registro histórico de eventos de desastres asociado a este mismo fenómeno por lo que analizar la gobernanza del riesgo, contando con las características de vulnerabilidad y riesgo que traen desde su formación informal, cobra relevancia.

Por otro lado, población Estero Lobos Norte se encuentra localizada distante del centro histórico de la ciudad, al norte de la tercera terraza colindando con el comienzo de la cuarta terraza a los pies de la ladera que componen a esta última y en una zona de inundación, con dificultades del manejo del riesgo debido a sus niveles de vulnerabilidad y a su notoria desconexión con el centro de la ciudad relacionada a su emplazamiento.

Poder estudiar ambos casos permite identificar las amenazas que afectan en mayor medida las zonas informales de Puerto Montt, logrando analizar, a través de asentamientos de origen informal que se han consolidados, la influencia que posee la organización de las poblaciones en adquirir la condición de formalidad, los beneficios, la forman en que se gestan las políticas de planificación y se vinculan a su vez con la gobernanza local del riesgo. Así cabe presentar como pregunta de investigación:

¿De qué manera se desarrolla la gobernanza en torno a los riesgos de origen socio-natural en los asentamientos de origen informal de las Poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte en la ciudad de Puerto Montt?

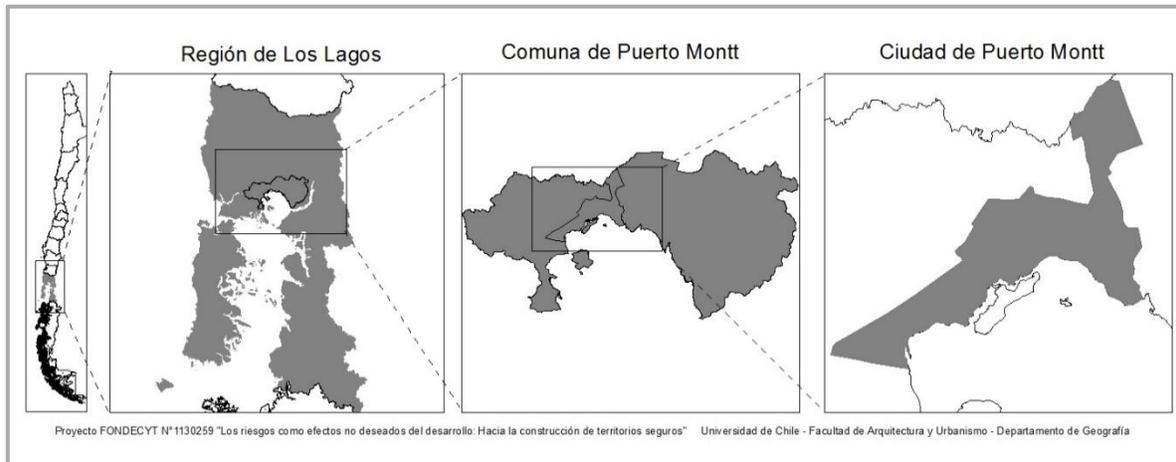
### **1.3 ÁREA DE ESTUDIO**

La ciudad de Puerto Montt se ubica en la comuna homónima, hacia el extremo sur de la provincia de Llanquihue, Décima Región de Los Lagos (Figura 1). Su localización corresponde a 72° 57' longitud oeste y en los 41° 28' latitud sur y se encuentra a 1.021 Km de Santiago. La ciudad cuenta con 1.673 Km<sup>2</sup> de superficie en los cuales se desarrollan variadas actividades urbanas, económicas, sociales, y procesos geomorfológicos, que interactúan de manera dificultosa debido a la presencia de amenazas naturales (KAPITAL SOCIAL CONSULTORES, 2011).

Dentro de los últimos 60 años aproximadamente, Puerto Montt se ha visto sometida a un constante proceso de desarrollo y crecimiento. Este fenómeno se ha intensificado desde 1990 con énfasis en el ámbito demográfico lo que ha desencadenado un incremento urbano explosivo propiciado, principalmente, por las potencialidades económicas que presenta la comuna relacionadas a las industria portuaria - acuícola, la agricultura, la ganadería y un fuerte desarrollo del turismo y de los servicios de transporte que llevan a posicionar a la ciudad como eje central del desarrollo regional (CASTRO *ET AL.*, 2015).

Debido a lo anterior, es que Puerto Montt ha obtenido características y problemáticas que se relacionan con el perfil de una ciudad intermedia Chilena, funcionando como un nodo que posibilita el intercambio de diversas actividades, mostrando una zona central compacta marcada por la prestación de servicios, la cual ha sido abandonada por los estratos económicos altos los que han migrando a zonas periféricas cambiando la estructura de la ciudad, generando una extensión del espacio construido más que una densificación del tejido preexistente (ORTIZ & ESCOLANO, 2004; SAAVEDRA, 2007) teniendo como resultado la existencia de una ciudad difusa, con una alta segregación, fragmentación socio-espacial, presencia de asentamientos informales o campamentos y con problemas en su planificación territorial (ROVIRA, 2009; PINO & OJEDA, 2013).

A nivel nacional, Puerto Montt cumple un rol fundamental en la conexión de las zonas australes con la zona central del país debido a su ubicación, constituyéndose en un punto estratégico que funciona como centro de comunicación, transacción y operación para las regiones del extremo sur. Esto la transforma en una comuna que articula los espacios más aislados del país y la posiciona en primacía como capital regional, cumpliendo un rol esencial en el desarrollo de actividades económicas, por ejemplo, en el turismo (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS [MOP], 2005).



*Figura 1: Área de estudio. Fuente: Proyecto FONDECYT N°1130259 “Los riesgos como efecto no deseados del desarrollo. Hacia la construcción de territorios seguros”. Universidad de Chile- Facultad de Arquitectura y Urbanismo- Departamento de Geografía.*

### *1.3.1 Características Física*

La estructura física de la ciudad de Puerto Montt se formó por la interacción de los fenómenos ocurridos durante el Terciario y Cuaternario, siendo estos volcánicos-tectónicos y tres periodos glaciales (glaciación Llanquihue, Glaciación Santa María y Glaciación Río Llico). Ambos procesos aportaron material sedimentario que permitió el relleno de las áreas que hoy poseen ocupación antrópica, como lo son las terrazas que conforman la zona urbanizada de la ciudad (KAPITAL SOCIAL CONSULTORES, 2011).

Puerto Montt se desarrolla en cuatro niveles de terrazas costeras que miran hacia el Seno de Reloncaví en forma de anfiteatro, formadas principalmente por depósitos glaciofluviales, morrénicos y materiales de relleno artificial. La primera terraza se encuentra a 5 m.s.n.m y corresponde al sector costero que va desde Angelmó hasta Pelluco. La Segunda Terraza se localiza entre los 25- 45 m.s.n.m de manera desmembrada en la zona central del anfiteatro prologándose hacia Pichipelluco. La tercera terraza se ubica a 105 m.s.n.m y se caracteriza por poseer un suelo plano el cual ha sido soporte para la inminente expansión urbana dada en la ciudad. La cuarta terraza se encuentra sobre los 107 m.s.n.m aprox. y se ha visto expuesta a la deforestación en los tiempos de la colonización, adquiriendo características negativas por su bajo espesor y mal drenaje (SAAVEDRA, 2007; KAPITAL SOCIAL, 2011). En cuanto a la hoya hidrográfica marina, conocida como Seno de Reloncaví, se desarrolla debido al quiebre del sistema orográfico nacional, donde la depresión intermedia se hunde bajo el mar. Esto permite desarrollar actividades portuarias, las cuales son un aporte fundamental a la economía que desarrolla la ciudad Puerto Montt. (KAPITAL SOCIAL, 2011).

Con respecto al tipo de suelo se evidencia el dominio de la Serie Alerce, Serie Llanquihue y Serie Puerto Montt que poseen características de suelo franco y arenoso con drenaje moderado de manera general. De forma particular es importante mencionar que existen suelos asociados a características misceláneas relacionadas a quebradas, pantanos y escarpes, elementos que se relacionan con zonas de alta pendiente, susceptibles a erosionarse, que poseen afloramiento de agua a la superficie y por ende son sensibles a deslizamientos en caso de que se intervengan los sectores que deberían estar cubiertos de vegetación arbustiva (CIREN, 2003), esta realidad ocurre y se entrelaza con la cantidad de asentamientos informales dispuestos en la ciudad, especialmente en las laderas, lo que determina una condición de riesgo.

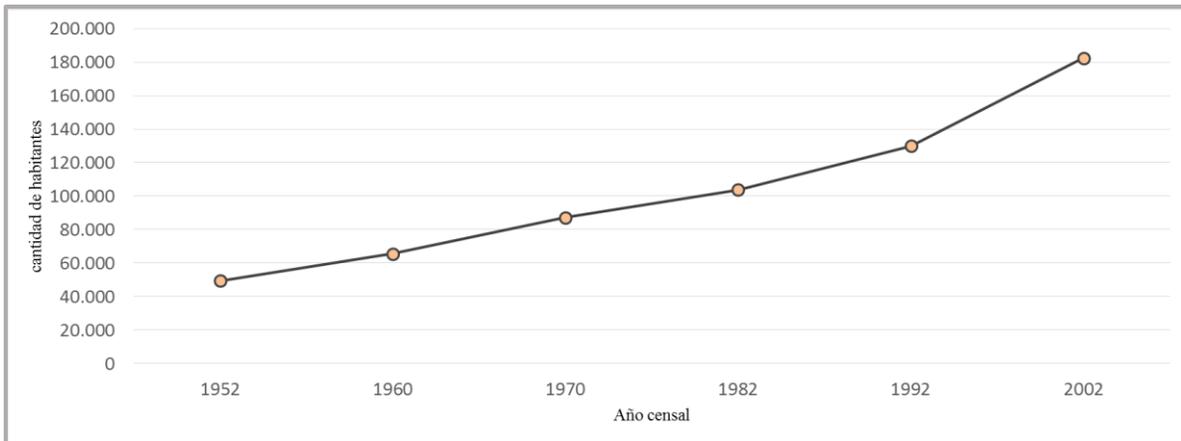
La ciudad presenta un clima de tipo templado lluvioso con influencia marina lo que provoca una estabilidad de las temperaturas las cuales mantienen valores entre los 3,9°C y los 19,2°C dependiendo de la época. En cuanto a las lluvias se establece un promedio de precipitaciones de 1.802,5 mm, concentrando la mayor cantidad de ellas en el mes de mayo (KAPITAL SOCIAL, 2011).

El efecto de las precipitaciones genera la presencia permanente de cursos de aguas subterráneas y superficiales, los cuales aumentan su caudal, que abastecen a la ciudad. Sin embargo, este elemento sumado a la descripción de los tipos de suelos establece una continua presencia de amenazas, donde el agua, como agente que fragmenta y transforma el territorio debido a su constante movimiento, produce deslizamientos e inundaciones.

### *1.3.2 Característica Sociodemográficas*

La ciudad de Puerto Montt cuenta con una característica propia de las ciudades intermedias en cuanto a su situación demográfica (ORTIZ & ESCOLANO, 2004), siendo esta un incremento explosivo de su población que conduce con ello, a un desarrollo urbano y social inminente.

Como es posible observar en la Figura 2, la población de puerto Montt ha tenido un aumento considerable y progresivo, llegando a concentrar 182.379 habitantes según el último censo vigente del año 2002 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [INE], 2015). Sin embargo, según datos más recientes se puede aseverar que para el año 2008 ya existían 225.008 habitantes, llevando alcanzar un índice de crecimiento poblacional del 35,4% (UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, 2010) siendo una de las ciudades que más ha crecido en el país, superada únicamente por Iquique y Temuco (KAPITAL SOCIAL, 2011), proyectando así para el año 2020 una población de 265.292 (INE, 2015).



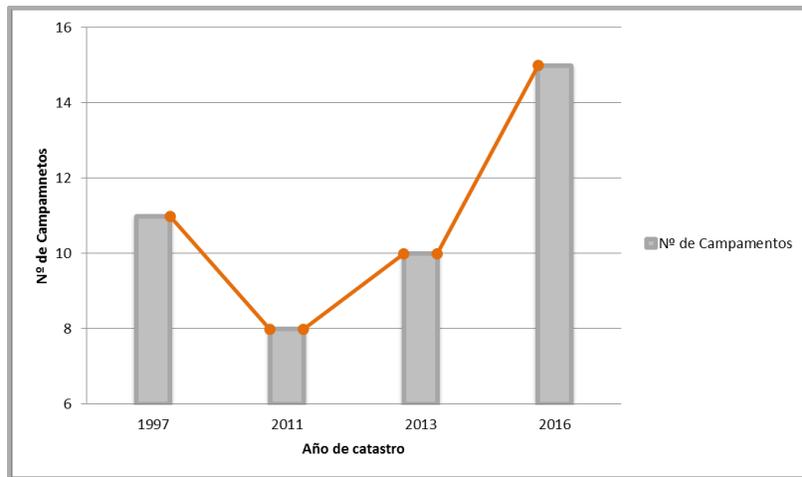
*Figura 2: Crecimiento población Ciudad de Puerto Montt. Fuente: Elaboración propia en base a actualizaciones de población INE. (2015).*

Uno de los factores fundamental dentro del aumento de población se relaciona con las migraciones dadas desde las comunas de la región hacia Puerto Montt producto de la alta oferta laboral existente desde la industria salmonera y pesquera, posicionando este fenómeno como el quinto de mayor migración a nivel regional entre los años 1997 y 2002. Este aumento explosivo trae como consecuencia la coacción del medio natural por la demanda de espacios para ser habitados, de preferencia las zonas urbanas, llevando a que en la actualidad dentro de la comuna un 88,61% de los habitantes se concentren en la urbe y solo un 11,39% en zonas rurales (KAPITAL SOCIAL, 2011), transformando por ende la ciudad y su configuración.

La zona urbana de Puerto Montt fue definida el año 1859 en el área costera, con miras al seno de Reloncaví (UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, 2010), comenzando su ciclo de expansión desde la zona fundacional, con especial énfasis en la plaza de armas como centro de la urbe, hacia las terrazas, desde la primera a la cuarta siendo condicionada principalmente por la topográfica (ORTIZ & ESCOLANO, 2004), generando así un proceso de densificación que no fue controlado ni planificado y que por ende, provocó problemáticas urbanas como el asentamiento en laderas de terrazas definidas como zonas de riesgo.

Este aumento en la población trajo consigo un incremento de la demanda habitacional, la cual intentó absorberse con la creación de la “Ciudad Satélite” Alerce, un nuevo complejo de viviendas de interés social (KAPITAL SOCIAL, 2011) dirigida a los estratos socioeconómicos D y E, quienes concentraban el 50% del total de la demanda. Sin embargo, esta oferta no fue suficiente para cubrir la necesidad habitacional descrita, dejando a Puerto Montt dentro de las cinco comunas con mayor déficit de vivienda, sumando para el año 2002 un requerimiento de 6.564 hogares (MINVU, 2004). Esto tiene directa relación con el aumento del hacinamiento en la comuna, el cual alcanza el 35% (BCN, 2015) y la proliferación de nuevos asentamientos informales.

En base a los catastros de campamentos encontrados para la comuna de Puerto Montt, es posible afirmar que la cantidad de ellos se ha mantenido con un promedio de 11 zonas informales desde el primer catastro encontrado en el año 1997, hasta el más reciente realizado el año 2016 (Figura 3). El año con menor cantidad de campamentos corresponde al 2011 y se relaciona de con el desarrollo de la localidad de Alerce como un sitio apto para la construcción de vivienda de interés social (GONZALES, 2012).



*Figura 3: Evolución en el Número de Campamentos. Ciudad de Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia en base a INSTITUTO DE VIVIENDA (1997), MINVU (2011A), MINVU (2013) & TECHO (2016)*

En la actualidad para la zona urbana de Puerto Montt es posible encontrar doce campamentos (Figura 4). Estos se localizan alrededor del centro histórico, o de aquellos espacios que le permiten un mejor acceso a la ciudad, en zonas propensas a riesgos de deslizamiento por remoción en masa e inundación (MINVU, 2014) y en áreas cercanas a poblaciones que han sido formalizadas con anterioridad.

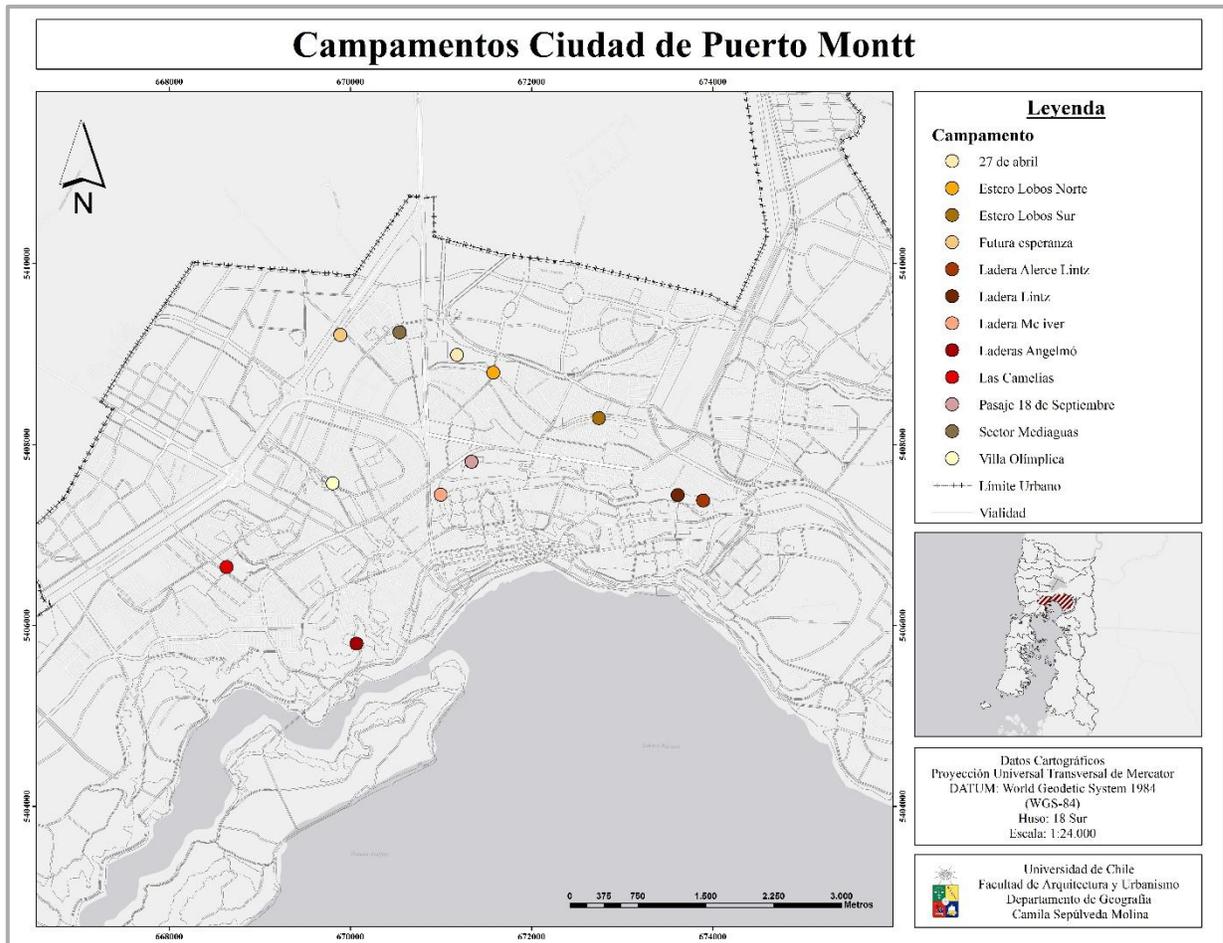


Figura 4: Distribución de Campamentos. Ciudad de Puerto Montt. Fuente: Elaboración propia en base a CASTRO ET AL. (2015) y TECHO (2015)

### 1.3.3 Características Socioeconómicas

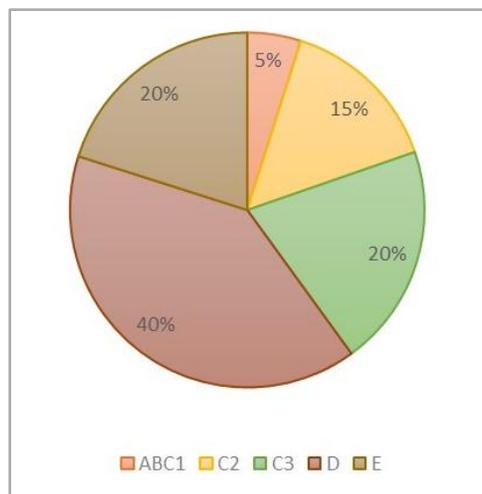
Una de las características fundamentales de la ciudad de Puerto Montt, y que ha propiciado el desarrollo acelerado de la urbe, dice relación con el tipo de las actividades económicas generadas dentro de los últimos 30 años volcados a la industria acuícola, siendo principalmente la salmonicultura y mitilicultura las que han aportado de manera considerable a la economía local. Es importante mencionar la inserción de la industria salmonera debido a que esta actividad es la que propició el desarrollo comunal, a través del aumento de oferta laboral, que atrajo mayor migración y por ende, la necesidad de brindar mayores servicios demandados por los nuevos habitantes (UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, 2010)

El desarrollo económico acelerado generado por la industria salmonera duró hasta los años 2007- 2008 donde esta especie se vio afectada por el virus Anemia Infecciosa del Salmón

(ISA, por sus siglas en inglés), generando una mortandad masiva de especies y trayendo consigo una desaceleración económica que afectó a la comuna y a los habitantes. Esto dio paso al aumento de los niveles de pobreza debido a la relación directa que posee la industria acuícola con la oferta labora que brinda (KAPITAL SOCIAL, 2011).

En la actualidad la industria ha seguido desarrollando su producción de manera más pausada que en sus inicios y se ha dado cabida a las actividades derivadas del puerto como lo son el transporte, las exportaciones y desarrollos de otros recursos marinos (UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, 2010) permitiendo dinamizar la economía. Otras actividades económicas dadas se relacionan con la construcción, la actividad inmobiliaria y el comercio al por mayor y menor escala influenciados por el desarrollo urbano (BCN, 2012), llevando a que en los últimos años el sector que más concentra empleo sea el terciario con un 63% de la población desarrollándose en el (KAPITAL SOCIAL, 2011).

La economía en la ciudad ha generado avances en cuanto a la dotación de servicios y la calidad de vida de la comunidad, logrando disminuir la cantidad de personas que viven en situación de pobreza e indigencia, sin embargo, la distribución de los ingresos que percibe la población y la brecha existente entre el quintil I y el quintil V es alta, gestando elevados niveles de desigualdad a nivel social (UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE, 2010). De acuerdo con esto, es posible observar en la Figura 5 que el grupo socioeconómico dominante corresponde al grupo D con un 40%, seguido del C3 y E con un 20% cada uno, sobrepasando entre aquellos tres grupos socioeconómicos a más de la mitad de la población de la ciudad.



*Figura 5: Grupos socioeconómicos Puerto Montt. Fuente: Elaboración propia en base a datos AIM (2008)*

## **1.4 OBJETIVOS**

Para el desarrollo de la presente investigación se establece el siguiente objetivo general y los siguientes objetivos específicos, con la finalidad de dar respuesta a la pregunta de investigación y orientar el estudio de la temática antes presentada:

### *1.4.1 Objetivo General*

Analizar cómo la formalización de asentamientos informales se relaciona con la gobernanza de los riesgos socio- naturales en Población Modelo y Población Estero Lobos Norte en Puerto Montt.

### *1.4.2 Objetivos Específicos*

- \* Describir los riesgos socio-naturales y el proceso histórico de formación y permanencia de las poblaciones Población Modelo y Estero Lobos Norte
- \* Analizar los instrumentos de planificación territorial e identificar los actores involucrados en la gobernanza del riesgo para establecer su posterior relación con las condiciones de riesgo de las poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte
- \* Comparar las realidades de las poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte en torno al desarrollo de su formación y su relación con la gobernanza del riesgo.

## ***CAPÍTULO II: Marco Teórico***

El presente marco teórico aborda los conceptos que sustentan el desarrollo de la investigación. La dialéctica desarrollada presenta la informalidad como concepto central, la cual encuentra cabida en las investigaciones entre las décadas de 1960 y 1970 debido a su presencia en las zonas urbanas del mundo. La visión actual de la informalidad o irregularidad es debatida en amplios escenarios, permitiendo contraponer, expresar y aprender sobre las visiones de autores como, CLICHEVSKY (2000), SMOLKA & LARANGEIRA (2008), REBOTIER (2010) Y FERNANDES (2011), siendo este último esencial en la descripción de la realidad de la informalidad dentro de Latinoamérica.

Se hace necesario a través de la informalidad, discutir de qué forma esta nueva manera de producción de ciudad, en la actualidad, ha alcanzado formalidad con graves fisuras en su estructura social, pero por sobre todo territorial, donde se evidencia la condición de riesgos como tendencia. Esto permite cuestionar de qué forma la gobernanza del riesgo, en estos espacios de origen informal, se da de manera efectiva, apoyando, disminuyendo o mitigando la consecuencia de un evento esperado y como se articulan los diversos actores.

De este modo el marco teórico se desarrolla en cuatro apartados; el primero de ellos se aboca a dilucidar de qué forma se da la producción informal, como se mantiene en las ciudades y se reproduce como una tipología de desarrollo territorial urbano. La descripción de esta sección dará paso a establecer como los asentamientos informales se norman y mantienen condiciones de informalidad, como lo es la exposición a los riesgos.

El segundo abarca la temática del riesgo de desastre, cómo se explica y desarrolla a través de los elementos que lo componen, permitiendo así, evidenciar que aspectos de esta situación de riesgo pueden ser abarcados y usados para mitigar el efecto que pueden darse en las poblaciones propensas a ellos, teniendo esto directa relación con los asentamientos de origen informal a través de la gobernanza dada en los territorios.

El tercer apartado se aboca a comprender el concepto de gobernanza de manera general, el cual resulta complejo debido a las múltiples definiciones que provienen de diversos autores y escuelas. Esto direcciona el desarrollo del concepto hacia las temáticas de los riesgos, logrando enfocar su descripción en torno a lo conocido como gobernanza del riesgo, permitiendo entrelazar la realidad informal con el rol de las comunidades, el Estado y el privado en torno al manejo de las cualidades de amenaza, vulnerabilidad y capacidades que presentan las comunidades de origen informal.

El Cuarto y último contenido del presente marco teórico propone generar una relación entre las tres principales temáticas tratadas en la investigación siendo estas la informalidad, los riesgos y la gobernanza. La relevancia fundamental de este último apartado es lograr entrelazar dichos conceptos para una mejor comprensión de cómo se afectan e influyen en el desarrollo territorial urbano de las comunidades informales.

## **2.1 ORIGEN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN AMÉRICA LATINA Y SU DESARROLLO A NIVEL MUNDIAL: DEFINICIONES Y PROCESOS.**

El desarrollo de las ciudades, gestado de manera acelerada alrededor del mundo y en particular en América Latina, al alero de un modelo económico con mira a la industria, transforma la manera de percibir el territorio y de habitarlo. Las oportunidades laborales y de mejora de la calidad de vida que brindaba la percepción de ciudad, provocó la migración masiva a las urbes desde las zonas rurales, generando innumerables problemáticas donde se destaca, un déficit en el acceso a la vivienda que conllevó posteriormente a graves conflictos de hacinamiento (CLICHEVSKY, 2000; HERNÁNDEZ, 2010).

Esta realidad desarrolla una fuerte migración de los habitantes más pobres a sectores deshabitados alejados del centro urbano, conocidos en la actualidad como periferia. La distancia con el centro permitió encontrar zonas donde la población pudo construir sus viviendas y a su vez, conectarse con la urbe, acceder a ella de manera expedita y por ende, habitarla, congregando así un sentir popular y una nueva manera de crear territorio dentro de los paradigmas establecidos de la creación de ciudad (SMOLKA & LARANGEIRA, 2008; HERNANDEZ, 2010; REBOTIER, 2010).

La producción informal y su estudio académico fue desarrollado alrededor de la década de 1960, momento en que la problemática se hizo visible. Desde entonces se han cuestionado sus causas, consecuencias y se ha dado un desarrollo progresivo en cuanto a los elementos que la envuelven, obligando a ser un tema atingente en la investigación debido a la permanencia de estos asentamientos en el tiempo y en las ciudades (SMOLKA & LARANGEIRA, 2008; GONZALES, 2008; REBOTIER, 2010; HERNANDEZ, 2010;).

En América Latina, región donde todos sus países poseen similitudes considerables en el desarrollo y permanencia de ellos, comenzó a tratarse el tema una década después, hacia 1970 (REBOTIER, 2010) pudiendo apreciarse en la actualidad su permanencia en las ciudades; sin embargo, la informalidad hoy se hace presente en un conglomerado de países conocidos como Sur Global, contando en ellas a la zona de Latinoamérica, africana, Sur de Asia, Asia Oriental y Medio Oriente (ROY, 2013).

En un principio los asentamientos informales, como se mencionó con anterioridad, eran producto de la falta de espacio y vivienda en las zonas urbanas formales, entendiéndose por ende como una anomalía al sistema de desarrollo de las urbes, siendo descritos en las investigaciones como “canceres urbanos” que producían daño a la ciudad, a la calidad de vida de sus habitantes y que por ende debían estar destinados a desaparecer (ALDRETE-HAAS, 1985; CEPAL, 1990 EN CLICHEVSKY, 2000; REBOTIER, 2010) debido a la comparación con la ciudad formal (HERNÁNDEZ, 2010).

En contrario a lo esperado, los asentamientos informales se han establecido, reproducido y desarrollado con intensidad, consolidándose y convirtiéndose en tendencias obligadas en las zonas urbanas. Estos asentamientos son llamados “informales” principalmente porque se encuentran fuera del marco legal, de planificación, registro, edificación y tributación del suelo en las zonas urbanas o periféricas, donde la falta del título de propiedad es clave. La toma de estos terrenos por parte de pobladores considera la violación de derechos de propiedad al suelo privado, público o comunal lo que acarrea por ende transgredir otros elementos legales que involucra la ocupación. (GONZALES, 2008; CLICHEVSKY, 2000; HERNÁNDEZ, 2010; FERNANDES, 2011)

Siendo lo anterior el elemento central de la informalidad, se puede afirmar que ésta posee cargas sociales profundas que la afectan y desarrollan, siendo una de ellas la pobreza, que se relaciona de manera directa con la carencia de servicios básicos como luz y agua, conllevando a un deterioro en las condiciones de salud, bajos niveles de educación, hacinamiento, y altos niveles de vulnerabilidad social que se entrelaza principalmente con una distribución desigual de la riqueza. (CLICHEVSKY, 2000; LAVELL, 2005; SMOLKA & LARANGEIRA, 2008; GONZALES, 2008; ECHEVERRI & ORSINI, 2011; FERNANDES, 2011). Si bien, de manera general se puede aseverar que la mayoría de la población que reside en zonas informales posee indicadores socioeconómicos relacionados a la pobreza, no funciona como un único factor que la define y desarrolla.

El neoliberalismo como nuevo sistema económico incluyó la reducción del bienestar social, la regulación de los mercados de trabajo y por sobre todo la disminución de la participación del Estado en la entrega de viviendas, pasando de ser un derecho social a un bien de consumo, convirtiéndose en una forma de exclusión social potente y la manera formal de producir ciudad (LAVELL, 2005).

Esta nueva directriz provocó un cambio en la política pública de vivienda donde se mezcla un subsidio estatal con uno crediticio, del cual numerosas familias quedan excluidas. Para el caso chileno las políticas han sido ineficaces (PINO & OJEDA, 2013), los programas de vivienda social si bien han sido numerosos, poseen la característica de ser implementados en la periferia de la ciudad provocando altos niveles de segregación socio-espacial y junto con ello la estigmatización de esta forma de vida por parte del mercado formal (SMOLKA & LARANGEIRA, 2008; HERNÁNDEZ, 2010; FERNANDES 2011).

Dentro del desarrollo de las urbes, la planificación y ordenamiento territorial, son elemento fundamental en la creación de espacios ilegales (REBOTIER, 2010) debido al rol regulador que poseen sobre el suelo urbano, donde el Estado, como agente planificador, no ha podido responder al acelerado proceso de expansión y a la especulación que eleva el precio del suelo, siendo favorecida la inversión privada quedando así, los suelos renegados por ellos para el uso de asentamientos informales (CLICHEVSKY, 2000). Los espacios desechados por el privado suelen estar en la periferia de la ciudad, generando exclusión socio-espacial, o

próximos a la urbe, pero conteniendo características de amenazas naturales considerables. Esto muestra una estructura de urbanización desordenada, donde las viviendas periféricas informales poseen material ligero y carecen servicios públicos (FERNANDES, 2011).

La gestión de lo urbano, que posee lineamientos burocráticos sin participación social, genera también el desaliento de la población a regularizar su situación habitacional (GOYTIA, DE MENDOZA Y PASQUINI 2010 EN FERNANDES, 2011). La legislación en torno a la vivienda y a los asentamientos informales queda obsoleta a la realidad de estos lugares, la falta de información y de recursos económicos por parte de los habitantes más vulnerables en cuanto al cumplimiento del sistema legal genera la opción de mantenerse en la informalidad, decisión muy costosa para el estado (SMOLKA & LARANGEIRA, 2008; CLICHEVSKY, 2000; FERNANDES, 2011).

Por otro lado, la actividad política de los gobiernos en épocas de elecciones favorece la proliferación de asentamientos informales debido a que las promesas de campaña aseguran la obtención de los títulos de dominio de espacios desarrollados al alero de la informalidad. El clientelismo político se da en un contexto de intercambio extraoficial de favores donde el voto puede llegar a ser la vía para alcanzar la formalidad (FERNANDES, 2011).

CLICHEVSKY (2000) por su lado, clasifica la informalidad en dos tipos:

1. Desde el punto de vista Dominial: se define como ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, donde se ocupan sinónimos como “toma”, “villa”, “Favela”, “callampa”, entre otras. Esta clasificación hace referencia al dominio que la comunidad establece con la toma del territorio.
2. Desde el punto de vista de la urbanización: Ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas, por ejemplo, en zonas asociadas a riesgos naturales, contaminadas, basureros clandestinos, entre otras y se construyen viviendas fuera de las normas urbanas establecidas.

Sin embargo, las clasificaciones en torno a la informalidad se hacen muy complejas debido a la cantidad de factores que la envuelven, donde, para el caso anterior, una ocupación dominial puede presentar asentamientos en zonas inestables.

UN- HÁBITAT (2015a) una de las organizaciones internacionales que debate y trabaja ampliamente sobre la informalidad, describe esta condición como:

*“áreas residenciales donde 1) los habitantes no tienen seguridad de tenencia frente a la tierra o las viviendas que habitan, con modalidades que van desde el cuclillo hasta la vivienda informal, 2) los vecindarios por lo general carecen o están aislados de los servicios básicos y la infraestructura de la ciudad 3) la vivienda puede no cumplir con la planificación actual y reglamentos de construcción, y se encuentra a menudo en áreas peligrosas geográficamente y ambientalmente”* (p. 2)

Para el caso particular chileno, la informalidad es definida por el MINVU (2013) con el nombre de campamentos, donde se describe cómo:

*“asentamientos preferentemente urbanos, constituidos por más de ocho familias que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado) y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas”* (p. 23).

La presente definición intenta abarcar los elementos fundamentales de la informalidad para encasillarla y catastrarla, sin embargo, se dejan elementos fundamentales como el acceso a los servicios urbanos, el tipo de suelo o los niveles de vulnerabilidad que son parte de la definición de autores como FERNANDES y/o CLICHEVSKY.

Para algunos autores como DE HERNÁNDEZ (2006), REBOTIER (2010), HERNÁNDEZ (2010) y FERNANDES (2011) la informalidad involucra también la creación de espacios innovadores y creativos, donde nacen ideas de fuertes transformaciones sociales y políticas que buscan un equilibrio social para mejorar la calidad de vida de su comunidad. Además, se consideran espacios con un fuerte reconocimiento comunitario que es interpretado como legítimo por sus habitantes y se plasma en las organizaciones colectivas que buscan acceder a beneficios estatales aun cuando su condición informal lo dificulte. Esta organización y lucha social se ha convertido en una práctica de gobernanza común que la regulación vigente ha debido saber integrar y adecuarse.

De esta forma se establece que la informalidad corresponde a un fenómeno multicausal, dinámico, que permanece en las zonas urbanas a través del tiempo y que, por ende, crea una nueva estructura espacial considerada válida en la producción de ciudad. Su desarrollo esta contextualizado por el ambiente social, político y urbano y es considerado en la actualidad como otro tipo de ciudad dentro de la ciudad formal que logra evidenciar la crisis del sistema establecido para la producción de ciudad (REBOTIER, 2010; HERNÁNDEZ, 2010; ROY, 2013; CASTRO ET AL., 2015)

### *2.1.1 De la irregularidad a la formalización: Los asentamientos de origen informal como concepto híbrido.*

En el contexto latinoamericano han surgido tres tendencias en cuanto a la solución de los asentamientos informales: erradicar, relocalizar y consolidar (SÁENZ, 2002). La primera y segunda se entrelazan, evidenciando erradicaciones con traslados a otros sectores definitivos, sin embargo, se puede observar la erradicación de terrenos privados sin una relocalización que termina por dejar a la población en situación de calle o la obliga a buscar otro espacio informal más consolidado.

La erradicación con miras a relocalizar fue vista en Chile en 1975 y se relaciona directamente a una política dada en dictadura que buscaba desarticular potenciales núcleos de resistencia al régimen militar (CASTRO *ET AL.*, 2015). En vista de los “positivos” resultados entregados se perpetuo dicha legislación post dictadura (TAPIA, 2011) agregando a esto el financiamiento compartido del Estado y las familias de las nuevas viviendas.

La tercera tendencia, siendo ésta la consolidación o formalización, se da principalmente por la permanencia de los campamentos en el tiempo, haciendo que se consoliden a través de las estructuras urbanas desarrolladas con la expansión de la ciudad que llega a las zonas periféricas, sobrepasando los campamentos y absorbiendo estos espacios. Las recomendaciones de organismos internacionales como el BID o BM proponen y apoyan avanzar en el tema mediante la formalización de asentamiento informales, más que relocalizar y erradicar; respondiendo también estas políticas a presiones ejercidas desde el mercado formal para disponer de nuevas zonas de expansión (SEPÚLVEDA, FERNÁNDEZ, CAQUIMBO, & ECHEVARRÍA, 2006; FERNANDES, 2006; CASTRO *ET AL.*, 2015).

En cuanto a los actores involucrados en el proceso de formalización se encuentra a los pobladores de asentamientos informales y al Estado, ambos, con miradas disonantes frente al tema. En cuanto al privado, su rol varía según los intereses respecto a los suelos ocupados.

Las personas que “invaden” los espacios libres de la ciudad, o sea, los pobladores, al observar las legislaciones respecto al tema forman un núcleo organizado y participativo que permite la gestión colectiva para lograr establecerse en una zona determinada. Luego de constituirse como grupo organizado, formando un “campamento”, pasan por un largo proceso de confrontación tanto con el Estado como con el privado, pudiendo salir de esto la regularización de sus asentamientos, la erradicación masiva del territorio o la relocalización a un sitio de viviendas de interés social (DE HERNÁNDEZ, 2006).

El sistema público se posiciona frente al tema dependiendo del contexto en el que se encuentren los asentamientos informales. La primera reacción del Estado va enfocada al desalojo debido a la invasión de suelo privado, sancionado por ley; por otro lado, en el caso de asentamientos consolidados y/o absorbidos por la ciudad se buscan alternativas de formalización que va desde la expropiación a la compra de un sitio privado para establecer de manera permanente el asentamiento informal. A esto se suma la entrega de ayuda económica y social para el desarrollo de la comunidad (DE HERNÁNDEZ, 2006).

En cuanto al privado, su postura va a depender de la funcionalidad que tenga el espacio ocupado, sopesando sus aspectos positivos y/o negativos. En el caso de que los predios posean características que entreguen utilidades, se apuesta a recuperarlos mediante el desalojo. En el caso de que estos espacios no pueden ser explotados económicamente y no entregue rentabilidad, se negocia la venta con el Estado o con las familias que se establecen en los campamentos (DE HERNÁNDEZ, 2006).

Las consecuencias que trae el proceso de consolidación o formalización son importantes en comparación a la erradicación o relocalización debido a que, al establecer una zona informal como parte de la zona urbana, aumenta el valor del suelo formalizado como el aledaño a esta zona, dándose la especulación inmobiliaria como proceso desencadenante. También la formalización lleva a la proliferación de otros asentamientos informales en las zonas desocupadas de las poblaciones consolidadas con la llegada de nuevos pobladores buscando la misma oportunidad de acceso al suelo y la ciudad (RODRÍGUEZ Y SUGRANYES, 2005 EN ABRAMO, 2012).

Junto con lo anterior, el proceso de formalización agudiza y mantiene las condiciones originales que llevó a crear el asentamiento informal, siendo en la mayoría de los casos la pobreza (FERNADES, 2008), prolongando de esta forma, los niveles de segregación (SABATINI & CÁCERES, 2005), de vulnerabilidad y de exposición a amenazas debido a las características negativas del suelo (CLICHEVSKY, 2000).

Finalmente es posible establecer que los asentamientos de origen informal o poblaciones no poseen una definición dentro de las legislaciones referidas a estos temas, sin embargo, es posible caracterizarlos acorde a su historia fundada en la irregularidad y/o tomas de terrenos, que por medio de la autogestión, en un trabajo directo con el Estado, logran regularizar su situación llevando con ellos la carga histórica de su proceso y manteniendo las condiciones de vulnerabilidad establecida desde un comienzo.

## **2.2 EL RIESGO DE DESASTRE**

El concepto de riesgo, ha evolucionado a través del tiempo, pasando de nombrarse en la década los 80'S como catástrofe, para ser descrito como riesgo; Se han sumado conceptos como resiliencia y/o capacidades, generando nuevas definiciones y componentes que lo afectan dentro de lo denominada "geografía de los riesgos" (existiendo también términos como territorio de los riesgos, región de riesgo o paisaje del riesgo) y se ha integrado plenamente el cambio climático como factor predominante (OLCINA, 2008).

Es así como en 1997, VILLEVIEILLE *ET AL.* EN OLCINA (2008) comienza a definir el riesgo como un "*Producto matemático de la probabilidad de ocurrencia de un evento peligroso y de la estimación de daños susceptibles a causa del mismo*", para luego, en el año 2002, pasa a ser visto como un "*Enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana; las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada*" (BECK EN OLCINA, 2008) integrándose así elementos sociales al origen del concepto.

El riesgo conlleva un proceso donde se interrelacionan dos elementos de gran importancia: la sociedad y la naturaleza. Estos rasgos se encuentran en una coacción mutua y constante,

donde la sociedad genera presión sobre la naturaleza principalmente por el desarrollo de la “modernidad” que propicia el crecimiento de las ciudades y la transformación del territorio (LAVELL, 2007; POHL, 2008 EN SÁNCHEZ 2010; UNESCO, 2012), proceso conocido como la “socialización de la naturaleza” que involucra a su vez el aprovechamiento masivo de los recursos naturales y la exclusión, desigualdad y marginación social que lleva a grupos humanos a asentarse y modificar zonas que poseen amenazas naturales (MANSILLA, 2000).

Esta realidad responde a procesos dinámicos y/o continuos que se construyen de manera paulatina pero que se acentúa debido a la manera depredadora en que la sociedad transforma la naturaleza, que tiene directa relación, por ejemplo, con las nuevas tecnologías industriales (MANSILLA, 2000; LAVELL, 2007; OLCINA, 2008; CHARDON, 2008).

Es posible afirmar que la exposición a los riesgos no se da solo por las condiciones geográficas y geológicas, sino que además, son creadas socialmente a través de la relación que los hombres establecen con su medio y que se modifica a medida que las personas evolucionan socioculturalmente (POHL, 2008 EN SÁNCHEZ, 2010; MANSILLA, 2000;), generando con ello el aumento de amenazas y la creación de zonas vulnerables, elementos que MANSILLA (2000), CARDONA, (2001), LAVELL (2005) Y OLCINA (2008) consideran fundamental en la creación del riesgo, posibilitando o disminuyendo el impacto que tendrá.

Debido al progreso del concepto es que se dan diversas definiciones que incluyen distintos componentes, LAVELL (2007) por ejemplo agrega una connotación negativa asociándolo a la “*condición latente que anuncia futuro daño y pérdida*”. HEINRICHS & KABISCH, (2006) EN SANCHEZ, (2010) mencionan que las condiciones de riesgos pueden ser vistas como positivas llevando a ser una oportunidad para un cambio social frente al tema. OLCINA (2008) la define como la probabilidad de la población a verse afectado por un fenómeno natural. De esta forma, es importante expresar que los elementos que son indispensables en las definiciones corresponden al factor de vulnerabilidad y amenaza, los cuales se encuentran presentes como componentes claves.

En Chile el organismo oficial que trabaja de manera directa con el riesgo corresponde a la OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA dependiente del MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA (ONEMI, 2002) y a través de su Decreto de Ley N° 156 lo define como: “*la probabilidad de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. El valor específico de daños se refiere a las pérdidas que la comunidad está dispuesta a asumir, y se conoce como riesgo aceptable.*” (p.26)

La definición de riesgo para el caso chileno carece de los elementos mencionados por LAVELL (2007) quien describe la condición latente, permitiendo pensar en la prevención, además, se omite la relación con la vulnerabilidad, elemento primordial para autores como OLCINA (2008) o CARDONA (2001). Por otro lado, la anterior definición presenta el riesgo con un

nivel aceptable, debido a que lograr que éste sea nulo, es prácticamente imposible si se relaciona con las dinámicas sociales actuales (CHARDÓN, 2008).

Debido a los variados factores que la componen es importante tener en cuenta una visión multidisciplinar de los riesgos (CARDONA, 2001) permitiendo formular una legislación acorde a las particularidades de los territorios, en especial en nuestro país, donde el ordenamiento territorial se configura como eje central (OLCINA, 2008) ya que permite disminuir la exposición a las amenazas. El factor social también es fundamental principalmente porque son las comunidades insertas en ambientes de amenazas quienes sufren los daños directos y pueden incidir en la prevención y/o aumento de condiciones de riesgo, siendo importante potenciar la autogestión y preparación de ellas (MANSILLA, 2000).

Por otra parte, la UNESCO (2012) entrega otra definición, donde se afirma que el riesgo se produce debido a la interacción de:

$$R \text{ (Riesgo)} = F \left( \frac{A \text{ (Amenaza)} \times V \text{ (Vulnerabilidad)}}{C \text{ (Capacidades)}} \right)$$

Acorde a esto, se define el riesgo como “*la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas*” (UNESCO 2012). La magnitud del riesgo proviene de relación que existen entre la probabilidad de una amenaza y el grado de vulnerabilidad que exista en relación con ella, existiendo un condicionamiento mutuo de estos dos elementos, debido a que no se puede ser vulnerable si no se está en presencia de una amenaza y no se da una condición de amenaza sino se está vulnerable a la acción de dicha amenaza. Por otro lado, estos elementos se condicionarán por las capacidades que posea la población que son determinantes para absorber el grado de riesgo o mitigarlo.

### *2.2.1 Amenaza*

Las amenazas, en un comienzo, son nombradas como “naturales” delegando la responsabilidad de formación a este medio. Sin embargo, la influencia del hombre en el entorno y en zonas no pobladas llevó a desencadenar y crear amenazas, cuestionando el origen de ellas para establecer uno de carácter “socio-natural”, donde el factor antrópico funciona como transformador del medio y creador principal (LAVELL, 2005).

El presente concepto nace de un evento natural que se hace latente y peligroso (GELLERT DE PINTO, 2012) debido al emplazamiento humano en sectores que cuentan con dinámicas particulares y donde la población no se ha preparado para absorber sus posibles consecuencias (CARDONA, 2001; LAVELL, 2005), dejando de lado otras piezas fundamentales como la existencia de la planificación para el correcto emplazamiento de servicios e

infraestructura (UNESCO, 2012), surgiendo por ende como un elemento en potencia que puede destruir y detonar desastres (MANSILLA, 2000).

LAVELL (2007) clasifica las amenazas en cinco tipos: *origen natural* (asociado a un fenómeno físico que se origina en los procesos naturales de transformación o modificación del medioambiente), *socio-natural* (relacionado a la probabilidad de ocurrencia de fenómenos físicos que dicen relación con la sociedad), *antrópico* (directa transformación del medio por parte del hombre), *tecnológicas* (generadas por la industria) y *amenazas conectadas o complejas* (cuando más de una amenaza se manifiesta en un mismo evento).

De esta forma LAVELL (2007) define las amenazas clasificadas con anterioridad como un:

*“Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que se anticipa, puede producir efectos adversos, disrupción, daños y pérdidas en las personas, la producción, la infraestructura, la propiedad, los bienes y servicios y el medio ambiente. Constituye un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido” (p. 31).*

WILCHES-CHAUX (1998) diferencia tres tipos de amenazas siendo estas naturales, socio-naturales y antrópicas agrupando aquellas amenazas tecnológicas dentro de desarrollo antrópico, sin embargo, también señala lo complejo que es categorizar este fenómeno debido a que muchas veces se da en conjunto, creando escenarios de multi-amenaza.

En relación con lo anterior es que CARDONA (2001) Y LAVELL (2005) incluyen el factor de vulnerabilidad dentro de las amenazas, aseverando que la relación entre ambas es dinámica y dialéctica, cambiante, cambiante y que su interrelación es fundamental para explicar una o la otra.

Por otro lado, CARDONA (2001) agrega que la amenaza se puede expresar de manera matemática a través de una probabilidad de exceder el nivel del evento en un lugar y tiempo particular, haciéndolo, por ende, medible y estandarizada acorde a la magnitud de los eventos.

UNESCO (2012) por su parte, define la amenaza como *“un fenómeno, actividad humana, o sustancia que genere una condición peligrosa la cual pueda ocasionar muerte o impactos negativos a la salud, incluyendo pérdidas en bienes materiales y provocando daños ambientales o trastornos sociales” (p.15).*

De esta forma, es importante destacar que el elemento fundamental de la amenaza es una población expuesta a ella, que viva o esté próximo a caer en peligro si se desencadena, de lo contrario el evento solo queda restringido a condiciones ambientales naturales de un espacio determinado (CARDONA, 2001)

### *2.2.2 Vulnerabilidad.*

La visión sobre vulnerabilidad nace como propuesta crítica a la mirada consuetudinaria sobre la pobreza que se presenta como la falta de bienes materiales en la vida de las comunidades, por lo que intenta ser una manera de conocer los elementos de fondo que desarrollan la pobreza (MINVU, 2013). Sin embargo, en un comienzo llega a ser definida como “*demasiado amplia y usada debido a la carencia de otros conceptos*” dejando de lado el desarrollo de su significado (TIMMERMAN EN 1981 EN CARDONA, 2001).

Hacia 1989 con las definiciones de ANDERSON Y WOODROW Y WILCHES-CHAUX, se comienza a esgrimir una definición más completa que considera diferentes tipos de vulnerabilidades como físicas- materiales, económicas, sociales entre otras; las cuales no poseen una relación clara y no visualiza la vulnerabilidad como una situación en sí. Para los siglos XIX y XX se logra indicar, con autores como RATICK (1994), BLAIKIE *ET AL.* (1996) y/o CARDONA (2001), las razones que desencadena o los elementos que van gestando una condición vulnerable, logrando evidenciar que proviene de procesos sociales largos y que componentes como la exposición, falta de resiliencia o la falta de aprendizajes de las condiciones inseguras van formando la presente condición. Sin embargo, en la actualidad se sigue considerando como un concepto complejo que aun genera debate (CHARDON, 2008).

Un elemento clave que aumenta y/o acumula condiciones de vulnerabilidad en la población, se relaciona con el desarrollo de la sociedad durante los últimos siglos, marcado por la expansión urbana que trae con ella un cambio abrupto del espacio el que dinamiza las condiciones naturales del medio ambiente. La variabilidad del entorno natural genera zonas que poseen amenazas, donde la población se asienta sin considerarlas ni prepararse para sobrellevar el posible desencadenamiento de ellas (MANSILLA, 2000).

En este sentido es el capital económico, como centro del desarrollo, que restringe el acceso a herramientas (económicas, culturales o simbólicas), movimiento de recursos y oportunidades que disminuyan la vulnerabilidad, a través del mercado, el cual capitaliza derechos sociales y le asigna costos monetarios a esos elementos con los que se pueden afrontar amenazas. Esta realidad, en definitiva, refleja la distribución del poder en base a la redistribución de los recursos económicos y con ellos el acceso a una mejor calidad de vida y preparación en cuanto a los riesgos (CARDONA, 2001).

Por el contrario, ANDERSON Y WOODROW (1989) en LAVELL (2005) afirman que el desarrollo permite disminuir las vulnerabilidades sociales debido a que dota a población de nuevas capacidades, respaldándose esto en la reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Comalapa, El Salvador en 1998. Sin embargo, LAVELL afirma que la disminución o aumento dependerá directamente de los proyectos que sustente el desarrollo y cómo éstos incluyan la dimensión de la vulnerabilidad, donde, CARDONA (2001) agrega la importancia de proyectos sociales que involucren el desarrollo de capacidades.

CARDONA (2001) incluye en el concepto, un factor probabilístico donde las personas son susceptibles, a nivel físico, económico, político o social, a los daños que puede provocar una amenaza latente. Se agrega al concepto las denominadas capacidades que la población pueda desarrollar o tener, debido a que son ellas las que permiten tener una respuesta positiva o negativa frente a un fenómeno de riesgo y configura la vulnerabilidad debido a una fragilidad física, social y también por una falta de resiliencia. En concordancia con lo anterior, CHARDON (2008) hace énfasis en que las amenazas son esenciales a la hora de medir la vulnerabilidad, ya que sin ella no sería factible llegar a dimensionar los aspectos que han rodeado a una sociedad y que la pueden llevar a ser dañada.

La vulnerabilidad es medida en Chile a través de los ingresos y las malas condiciones de vida que las familias posean, también se asocia a la composición demográfica familiar donde los adultos mayores y niños son más vulnerables (MINVU, 2013). Otros elementos de análisis de vulnerabilidad se mide en cuanto a la escases de infraestructura urbanística (HERNÁNDEZ, 2010), la falta de servicios básicos (en algunos casos) como alcantarillado, luz y agua, la precariedad de la construcción de las viviendas (FERNANDES, 2007), los índices de analfabetismo, el acceso a educación (CARDONA, 2001), la inserción laboral en el mercado, elemento difícil de acceder en la informalidad debido a la estigmatización de la población por el lugar donde viven (BRAIN ET AL., 2010). Este último elemento puede ser visto sobre todo en asentamientos regulados que pasaron por una condición de informalidad pero que continúan con el nombre de “poblaciones”.

Finalmente se definirá la Vulnerabilidad como la *“Probabilidad de que un sujeto o elemento expuesto a una amenaza natural, tecnológica o socio-natural, sufra daños y pérdidas humanas como materiales en el momento del impacto del fenómeno, teniendo además dificultades en recuperarse de ellos, a corto, mediano o largo plazo”* (CHARDON, 2008).

Esta misma es considerada antes- durante y después del evento lo que conlleva a evidenciar una probable ineptitud en anticiparse al evento en cuestión, en desarrollar la resistencia y resiliencia. Por lo tanto, es en sí un sistema complejo y dinámico que va evolucionando cuantitativa como cualitativamente con el pasar del tiempo y el desarrollo de las ciudades siendo por ende multifactorial (LAVELL, 2007; CHARDON, 2008).

En los asentamientos informales, la vulnerabilidad es un elemento central que permite medir y reconocer las condiciones que llevan o permiten caer en situación de pobreza e informalidad debido a que este concepto analiza los capitales, tanto económicos, culturales y simbólicos a los que se tienen acceso para desarrollarse en la sociedad (MINVU, 2013).

### *2.2.3 Capacidades*

Dentro de la temática de los desastres y los riesgos es posible encontrar las capacidades como sinónimo de resiliencia debido al desarrollo conceptual del término, entendiéndolo a grandes

rasgos como la capacidad de organizaciones, comunidades o personas de hacer frente a los desastres (MAYUNGA, 2007). De esta forma, debido al avance del concepto resiliencia, su importancia y su mejor desarrollo, es que las capacidades serán abordadas desde la perspectiva resiliente de las comunidades.

La resiliencia comienza a ser definida dentro del campo de la ecología por HOLLING (1973) (MAYUNGA, 2007) el cual centra su atención en la capacidad de los sistemas de absorber cambios a los que se ven sometidos y la estabilidad que poseen frente a ellos. El avance en torno a la definición fue abordado por múltiples áreas del saber, entre ellas la ingeniería, psicología, los sistemas sociales ecológicos y la temática de los desastres (MATYAS & PELLING, 2012). Esta última comienza a acuñar el término hacia los 70'S siendo ampliamente aceptada y trabajada en el MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO (2005-2015) desde la visión comunitaria (MAYUNGA, 2007).

Dentro de la definición de los riesgos, las capacidades junto con la vulnerabilidad son la base en la conformación de una situación de riesgo, principalmente porque son consideradas como las fortalezas, atributos y recursos que dispone la población para reducir o contener los niveles de riesgo o desastre (UNESCO 2012). La vulnerabilidad posee directa relación con la resiliencia, se consideran términos contradictorios pero complementarios; esto porque se entiende que las comunidades menos resilientes (o que poseen menores capacidades) se vuelven, por ende, más vulnerables (CARDONA, 2001; KLEIN *ET AL.*, 2003 EN MAYUNGA, 2007; MATYAS & PELLING, 2012).

El término en sí se compone por múltiples factores que permiten configurar la realidad de las personas para anticiparse, adaptarse, absorber y recuperarse de un evento de riesgo (CARDONA, 2001) donde, por ejemplo, la oficina de GABINETE DEL REINO UNIDO (2011) en MATYAS & PELLING (2012) considera la infraestructura como centro del desarrollo de capacidades para una mejor resiliencia.

Por otro lado, TWIGG (2009) EN MATYAS & PELLING (2012) mencionan a los procesos de gobernanza como fundamentales, los cuales, a través de la organización, planificación, integración, entre otros elementos, logra generar capacidades donde la resiliencia pasa a ser un “*Estado de Gobierno*”. Existe otra postura dada por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR, 2008 EN MATYAS & PELLING, 2012) donde hace hincapié en los sistemas sociales indicando que vienen directamente de las comunidades la competencia de generar resiliencia debido a que en ellas se gesta el valor de conocimiento local, la toma de decisiones descentralizada y un buena manejo de los recursos, a lo que CARDONA (2001) incluye la importancia de las políticas sociales y su enfoque, dependiendo de la comunidad debido a la heterogeneidad que ellas poseen.

Las capacidades fundamentales que definen la resiliencia hacen hincapié en que las comunidades debieran poder absorber los eventos de desastres, reconstruir en torno a esa

experiencia y reconfigurar sus maneras de habitar sin que ella perturbe en demasía sus actividades económicas y sociales, todo esto condicionado y medido según el tiempo en que logran reponerse del evento (MAYUNGA, 2007). Otros autores, como SMITH *ET AL.* (2001) agregan que la sostenibilidad de las comunidades es parte de generar un proceso de resiliencia estable donde la mantención del ecosistema en su estado natural, con miras a una convivencia sustentable, es el primer paso de desarrollo resilientes (SMITH *ET AL.*, 2001) dejando entrever, por ende, que la resiliencia y creación de capacidades corresponde a un proceso antes y después del desastre, aseveración respaldada por CARDONA (2001).

Es necesario entender acorde a esto, que la resiliencia es un proceso en construcción constante, al alero de una diversa serie de acciones en curso (MATYAS & PELLING, 2012) de diversas estrategias que intentan enfrentar los eventos futuros (ZHONG *ET AL.*, 2014), las cuales se van desarrollando y considerando como eje fundamental las experiencias y aprendizaje de los evento de desastres que percibe la comunidad, siendo esta última quienes debieran generar nuevas estructuras de resiliencia para una retroalimentación con el Estado (MAYUNGA, 2007; MATYAS & PELLING, 2012).

Este proceso de aprendizaje ayudaría a la adaptación de la sociedad al evento vivido y su posterior organización, con ello disminuirían los efectos del desastre y aceleraría el proceso de recuperación (MAYUNGA, 2007; MATYAS & PELLING, 2012) a lo que THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (2009) agrega la importancia de la información, difusión y educación para el fomento de una cultura del riesgo, permitiendo ser el punto de partida de las comunidades resilientes.

HANDMER & DOVERS (1996) en MATYAS & PELLING (2012) señala la existencia de tres elementos que forman la resiliencia y permiten la reducción del riesgo de desastres siendo estos *resistencia* (con miras a mantenerse y volver al estado inicial), *persistencia* (genera una reflexión crítica identificando una problemática pero logra retornar un equilibrio semejante al anterior sin mayores cambios) y *transformación* (posee una visión de reestructuración que permite cuestionar las actuales estructuras de poder generando un cambio de profundo en el Estado).

La resiliencia será comprendida por ende como las fortalezas, atributos, recursos, capacidades que diferentes comunidades, organizaciones, habitantes puedan tener y utilizar para afrontar eventos de riesgos (UNESCO, 2012) y que permitan adaptarse y/o recuperarse ante el desencadenamiento de un desastre en función del tiempo que les tome recuperarse del evento (MAYUNG, 2007).

Las capacidades pueden ser consideradas elementos tangibles, como la infraestructura crítica, o los medios de vida, así como el acceso al bienestar social como ingresos, trabajo, patrimonio político, acceso a la cultura, capital social, entre otros, elementos que deben ser provistos por la política pública con un activo rol estatal a través de una proactiva gobernanza

y gestión (BUSSO, 2001; UNESCO, 2012). Dentro de lo anterior cabe destacar el rol del capital social debido a que este permite aglomerar o potenciar capacidades individuales de una comunidad en un grupo activo y organizado, logrando así una colectividad resiliente (Michigan State University, 2003)

Se debe tener en cuenta que el presente concepto aún está en una fase de desarrollo y discusión, donde el debate en cuanto a su significado sigue estando abierto principalmente por no encontrar consenso en la forma de poder medir la resiliencia (MAYUNGA, 2007) a lo que MCENTIRE *ET AL.* (2002) agrega que la dificultad se encuentra en las diferencias que poseen las comunidades, su heterogeneidad, debido a sus diferentes contexto con distintos niveles de resiliencias, hacen que no sea posible llegar a un acuerdo.

### *2.2.3.1 Capital Social*

En torno a la temática de los riesgos, en particular al rol de las capacidades en los niveles de riesgos perceptibles, y al trabajo en comunidades, se observa la presencia del capital social como núcleo en la resiliencia que puede adquirir una comunidad y como gestor de capacidades colectivas.

La definición de Capital social es variada encontrando su base en autores como COLEMAN, BOURDIEU o FUKUYAMA. MICHIGAN STATE UNIVERSITY (2003) configura el capital social en tres principios y elementos que lo sostienen siendo las fuentes e infraestructuras asociadas a lo que hace posible que nazca el capital social y permanezca; las acciones pudiendo ser colectivas o individuales que se realizan; y las consecuencias y resultados que dan las acciones antes mencionadas; en torno a estos elementos es que se dan diferencias en cuanto a su definición.

El capital social es relacionado de manera directa con las capacidades, las potencialidades que pueda generar y el aumento de ellas al compartirlas en comunidad. Autores como FLORES Y RELLO (2003) afirman que el capital social en sí es una capacidad y que ayuda, por si sola, al desarrollo de otras capacidades básicas y complejas debido a la acción colectiva que permite compartir experiencias y al mismo tiempo habilidades, generando finalmente una relación directa entre capital social y capacidades donde, a mayor cantidad de estas últimas, aumenta el rol y beneficios del capital social y viceversa. DURSTON (2003) por su parte, evidencia como elemento central el empoderamiento de la comunidad para el desarrollo amplio del capital social, mencionando dentro de ellos la importancia de la transferencia de capacidades que debe entregar el Estado a las comunidades.

Los procesos de aprendizaje del capital social, tanto del individuo con el nivel comunal, así como del mismo nivel a lo largo del tiempo, son variados y tienden a desajustarse a medida que se comienza a trabajar en él, tomando muchos ciclos ajustarlo a una comunidad y por sobre todas las cosas, cambiarlo (PALDAM, 2000). Las propias condiciones internas del capital social como la confianza, solidaridad y cohesión social generan la debilidad del concepto ya que, si alguno de estos disminuye, no se materializa con la misma fuerza o

eficacia los beneficios que trae, en consecuencia, los diversos niveles de capital social que tenga una comunidad hacen diferencias en el acceso a información, servicios, recursos o bienes que circulan en la sociedad (MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003).

El potencial que tiene el grupo humano en la exigencia de sus demandas entrega importancia al capital social ya que como individuo aislado esa capacidad disminuye drásticamente. Así mismo, la manera de generar el capital social se determina por la cultura existente en una región o país, haciéndose fundamental para el desarrollo de éste, la educación en torno al tema y las legislaciones que la potencien (MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003).

De esta forma y tomando en cuenta las diversas interpretaciones del término, se define el capital social como una capacidad, y al mismo tiempo, como articulador de capacidades de diversas personas en una comunidad, permitiendo reunir, compartir o crear nuevas capacidades en una colectividad. Se basa en cooperar, en base a confianza y reciprocidad, con un grupo humano, teniendo como finalidad articularse en post de un beneficio común, el cual crea bienes socioemocionales como el empoderamiento comunal. Esta capacidad tiene la particularidad que permite movilizar una serie de elementos, recursos como cosas inmateriales, a través de un trabajo en red que se apoya en las relaciones establecidas del grupo humano con otras entidades que permiten entregarles beneficios a través de un trabajo asociativo, siendo, por ende, un concepto destacado por organizaciones mundiales para la superación de la pobreza (PALDAM, 2000; MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003; FLORES Y RELLO, 2003; MAYUNGA, 2007; WINCHESTER, 2008).

### **2.3 LA GOBERNANZA DEL RIESGO**

Hacia la década del 70'S, el Estado era percibido como un agente fundamental en la toma de decisiones, desarrollo del capital y gestor de los proyectos sociales, sin embargo, estos aspectos cambiarían radicalmente a comienzo de los 80'S debido al establecimiento del sistema capitalista/neoliberal, que reestructura, sobre todo, la acción del Estado en la esfera gubernamental, en la toma de decisiones y en su rol con la sociedad, convirtiendo al capital en el centro de crecimiento. En este contexto es que la gobernanza se desarrolla con el fin de observar y explicar las transformaciones que vive el Estado en un nuevo contexto político, económico y social (JESSOP, 1998 EN ZURBRINGGEN, 2011; MARTÍNEZ, 2014).

Las dos escuelas más importantes que desarrollaron el concepto hace referencia a la de redes de políticas públicas (*policy networks*) y la escuela de la gobernanza (ZURBRINGGEN, 2011), sin embargo, es posible observar que el desarrollo del concepto está en manos de varios autores que expresan diversas definiciones y aplicaciones de lo que se conoce como gobernanza, llevando a ser un concepto heterogéneo considerado por ende, polisémico (VÁSQUEZ, 2010), dependiendo desde la disciplina que se analice y de los procesos históricos a los cuales sus autores se han visto sometidos lo que se puede entender de ella.

Esto ha llevado a una constante redefinición de lo comprendido como gobernanza (MARTÍNEZ, 2014), logrando identificarla según VÁSQUEZ (2010), como un fenómeno (el

estado de algo) y como una aproximación o enfoque (relacionado a un discurso del concepto que posee una ideología con enfoques descriptivos y analíticos).

Dentro de todas las definiciones, a modo general, se postula que la gobernanza dice relación con formas de gobierno, que suelen poseer características de cooperación entre la comunidad, lo público y el privado para el avance y/o solución de problemáticas de una sociedad en particular, fomentado una mejor gestión y logrando el bienestar social (ZURBRINGGEN, 2011).

Por otro lado, MARTÍNEZ (2014) afirma que la definición en sus orígenes dice ser una forma de gobernar que ayuda a dirigir, guiar o regular las actividades de entes públicos como privados, pero que nace con intención de direccionar (por su raíz en griego) hacia donde pretenden ir las estructuras y procesos socioeconómicos, todo esto en un contexto donde el agente principal de gobernanza era el Estado, siendo esta lógica la que lleva a la escuela de política pública a mirar con atención la presente definición.

Dentro de la escuela de políticas públicas, la gobernanza, comienza a ser vista con el estudio de las redes y procesos de la política pública, buscando evidenciar el resultado de las metas y estrategias de los diversos actores que incidían en ella (VÁSQUEZ, 2013), así se afirma que la gobernanza analiza las relaciones dentro de la formulación de política pública permitiendo mostrar los tipos de distribución de poder y las interacciones que poseen diversos actores como un elemento transcendental (ZURBRINGGEN, 2011; VÁSQUEZ, 2013; MOULAERT, PARRA & SWYNGEDOUW, 2014).

ZURBRINGGEN (2011) menciona que el centro del término se basa en la posibilidad de ver y analizar cómo se dan las tomas de decisiones entre los distintos actores involucrados donde, a través de un objetivo común, se intercambian conocimientos, recursos, ideas y normas, lo que termina estando asociado a la distribución del poder antes mencionado, teniendo, según VÁSQUEZ (2013), una noción y valor político. A Su vez HEINRICHS, NUISSL, & RODRÍGUEZ (2009) agregan, dentro de lo dicho por ZURBRINGGEN (2011), que esta interacción lleva al equilibrio de los actores entre poder e interés.

La visión de la gobernanza como el estudio de una red funciona como el centro del análisis del término, permitiendo visualizar diversos estratos de gobernabilidad, administración, sectores, secciones que vienen del Estado y se involucran en la toma de decisiones, así como de los actores sociales y privados, aclarando los roles, intenciones e intereses de cada uno (VÁSQUEZ, 2010), evidenciando que la política pública y las tomas de decisiones nacen de la interacción de varios actores (PRATS 2006 EN CANO 2011), borrando la noción jerárquica que se tiene del papel del gobierno y ampliando el horizonte a las nuevas formas de relacionarse, proponiendo por ende un nuevo modelo de gobierno que posee por ejemplo, mayor nivel de cooperación, siendo definido como heterarquico (ZURBRINGGEN, 2011), mirando al Estado como un ente que organiza y coordina (CANO, 2011) y reflejando una articulación horizontal (MARTÍNEZ, 2014).

En relación con lo anterior es que el BM (2005) esgrime una definición que hace énfasis en las maneras de ejercer el poder en los países, identificando como prácticas adecuadas de

gobernanza la transparencia, la eficacia, la estabilidad institucional, un marco regulatorio adecuado, participación y garantía del Estado de derecho, agregando CANO (2011) que este “nuevo” modo de ejercer del Estado no pretende anular la manera de gobernar, sino de reequilibrar y moldear lo que existía con anterioridad.

Instituciones como el BM u ONU también emplean definiciones asociadas al “buen gobierno”, mencionando el carácter fundamental de la gobernanza asociado a la democracia, la gestión efectiva y la participación (UN- HABITAT, 2015C) dejando de lado dentro de la investigación sobre gobernanza las redes que se generan en la toman de decisiones y que pueden o no estar asociados a intereses y poder.

La gobernanza pasa a ser un fenómeno social fundamental en la vida de las comunidades debido a lo que se genera en torno a ella, por ejemplo, alrededor de las políticas públicas las cuales poseen directa relación con la estabilidad y/o cambios de las dinámicas de los habitantes. De esta forma, dentro de la temática de los riesgos y de cómo abordarlos, la gobernanza se sitúa como eje central para generar un cambio debido a que el proceso de toma de decisiones direcciona el uso de los recursos, su distribución y manejo permitiendo aplicar políticas que reduzcan el riesgo a nivel local (GNDR, 2011).

La Gobernanza del Riesgo nace como una guía para poder mejorar la toma de decisiones, de la mano de una mejor gestión (RENN, 2015), permitiendo que estas resoluciones vayan determinando la distribución y el manejo de los recursos, siendo, por ende, la manera que tiene la comunidad, entre ella la más propensa a los riesgos, de generar capacidades para enfrentarlos (GNDR, 2011).

La VPL (2011) menciona en GNDR (2011) que para aplicar una correcta gobernanza local del riesgo se debe tener en cuenta:

- **Inclusión y participación:** Este elemento considera una toma de decisiones compartidas, así como la inclusión de diferentes personas según su sexo, género, religión, edad o niveles socioeconómicos. El convocar a diversos actores a participar permite que se generen redes de coordinación y colaboración más efectivas.
- **Capacidades y habilidades locales:** El proceso de planificación y reducción del riesgo de desastres necesita de habilidades tanto específicas- técnicas, como de aquellas que son provistas por la experiencia que han vividos las comunidades. En este punto es que el trabajo colaborativo tomo fuerza, debido a que el “aprendizaje en práctica” se entrelaza con los conocimientos del privado y las capacidades institucionales. Dentro de este apartado se destaca el poder aumentar el conocimiento local, entregando así a la comunidad elementos que permitan mayor coordinación y planificación.
- **Rendición de cuentas y transparencias:** El Estado, como actor principal de este apartado permite, con la entrega de la cuenta pública, generar mayor compromiso político a través de la definición de roles y responsabilidades en los programas, así como aumentar la confianza de la sociedad en los proyectos que vienen desde el gobierno. El enseñar por parte del Estado, y aprender por parte de la comunidad sobre

el funcionamiento del capital del gobierno, fortalece la demanda social y permite un mejor el diseño de la política pública.

A su vez, el trabajo mancomunado entre privado, sociedad civil y un Estado receptivo, competente y transparente permiten generar una gobernanza local del riesgo efectiva (GNDR, 2011). Este trabajo es lo que TWIGG (2009) llama en MATYASM & PELLING (2012) “Gobernanza integrada”. Para el caso chileno, el indicador de gobernanza entregado por el “índice de gestión del riesgo de desastres” desarrollado por BID el año 2013 es uno de los más bajos en comparación con otros países (BARRENECHEA, 2013)

En contraposición a los planteado por CANO (2011) es que la GNDR (2011) afirma que el gobierno es fundamental debido principalmente a que posee el manejo de los recursos y la cooperación de diversos actores lo que permite la inclusión, además de tener la capacidad de “compartir el poder” en la toma de decisiones.

En este contexto resulta vital que el Estado genere vínculos y flujos permanentes entre los diferentes ministerios y/o servicios permitiendo el flujo de información, recursos y trabajo en pro de la disminución de los riesgos. De esta manera se destaca, para la implementación de la gobernanza del riesgo, partir por reformar las políticas de gobernanza nacional que apunten a una forma de poder horizontal (MARTÍNEZ, 2014) y aumente los niveles de democracia.

#### **2.4 LOS ASENTAMIENTOS DE ORIGEN INFORMAL Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNANZA DE LOS RIESGOS**

En el contexto de la gobernanza, la informalidad aparece como uno de los grandes problemas de la gobernabilidad en las ciudades (MERTINS, 2009), esto debido principalmente a que los grupos informales se organizan en búsqueda de apropiarse de espacios urbanos a lo que ROY (2013) menciona como la generación de una “política de calle”, la cual origina una manera particular de organizarse y proceder.

Para el caso de los asentamientos informales se observan procesos de autogestión y organización debido al contexto socio-espacial que los determina, el cual, sino presenta estas características de “autogobierno” tiene como consecuencia el desalojo inminente que viene a ser una medida adoptada por el Estado (DE HERNÁNDEZ, 2006). ROY (2013) describe cómo diversos países del Sur Global a través de la informalidad gestan acciones, demandan espacios y se apropian de la ciudad, siendo esta una manera de generar un proceso de gobernanza que lleva a un dialogo, a través de la imposición, horizontal con el Estado y el privado, quienes tiene el manejo del desarrollo urbano actual.

En relación con los riesgos, la gobernanza surge como una opción de generar cambios en torno al proceso de toma de decisiones, en particular de los elementos que más expone a la población a condiciones de riesgo, siendo esta la política pública y en específico, los Instrumentos de Planificación Territorial [IPT’S] (GNDR, 2011). A su vez, la informalidad

tiene como elemento asociado una condición de riesgo latente que se entrelaza con sus propios niveles de gobernanza para sobrellevar dichas situaciones de riesgo, tratando de llevarlo a un nivel aceptable.

Estas diversas formas de organizarse, generan a fin de cuentas, varios niveles de coordinación los que deben ser observados desde la dimensión de la gobernanza para permitir una lectura clara respecto a las responsabilidades, de la toma de decisiones, de los acuerdos, y/u otro elemento que influye al tratamiento de los riesgos en asentamientos con mayor vulnerabilidad; en este caso, aquellos con origen informal, los cuales tienen una organización social que determina las decisiones dentro de la zona de campamentos.

Es importante destacar que el desarrollo local, para que sea efectivo y perdure en el tiempo, debe estar acompañado de un proceso de gobernanza multi-escalar. Esto permite integrar diversos actores, Estado, privados quienes lograrán llegar a un “sistema de gobernanza resiliente” generando una nueva capacidad de organización favorable para llegar a un nivel de riesgo aceptable (MOULAERT, PARRA Y SWYNGEDOUW, 2014).

### ***CAPÍTULO III: Planteamiento Metodológico***

El presente trabajo de investigación busca analizar la forma en que la gobernanza del riesgo se desarrolla en dos poblaciones de origen informal. Los casos de estudios corresponden a Población Modelo y Estero Lobos Norte, ambas con sistemas sociales y riesgos asociados diferentes, pero con un origen informal en común, lo que lleva a la posibilidad de identificar y comparar la forma de ejercer gobernanza en dos zonas que conviven en la misma ciudad, siendo esta Puerto Montt, pero que poseen particularidades en cuanto a su historia de formación y desarrollo.

Este planteamiento permite hacer uso de un enfoque metodológico de tipo cualitativo debido principalmente a que se presenta la necesidad de desarrollar un proceso inductivo que considera explorar y describir con el objeto de interpretar la realidad observada (SAMPIERI, 2006) en dos estudios de caso, ocupando también, esta última metodología como base del desarrollo de la investigación.

#### **3.1 DISEÑO METODOLÓGICO**

En la investigación se presenta la metodología del estudio de caso como parte fundamental del diseño metodológico, debido a que como estrategia de investigación, posiciona a un fenómeno contemporáneo observando sus complejidades desde la observación directa y la entrevista sistemática de lo ocurrido a lo largo de su historia, con sus diversas variables, para llegar a la realidad actual vislumbrando el “*juego de decisiones*” (SCHRANMM, 1971 en YIN, S/F. pg8) que fueron tomadas, como fueron llevadas a cabo y que llevó a que se determinará la realidad observada en el presente (YIN, S/F) concordando esto último con la necesidad de investigar la gobernanza dada en estos espacios.

Esto permite explicar, describir y/o explorar los casos seleccionados para analizar su relación con las variables planteadas dentro de los objetivos específicos través de entrevistas, documentación y/u observación según corresponda el caso (UNAM, 2009).

Acorde a lo anterior se hace necesario, en base a YIN (S/F), contar con un estudio de caso múltiple, con diseño holístico que permita replicar pasos metodológicos idénticos en realidades de estudios que difieran en algunos elementos (UNAM, 2009), logrando así su posterior comparación de resultados, permitiendo observar que elementos generan diferencias en los productos de la investigación.

En cuanto a la selección de los estudios de caso dentro de la ciudad de Puerto Montt, siendo estos Población Modelo y Población Estero Lobos Norte, ambos poseen semejanza y diferencias basadas en tres cualidades particulares:

- \* **Relación con la informalidad:** Los asentamientos de origen informal desarrollan su forma de vida y su contexto social basados en una fuerte carga histórica relacionada a su nacimiento, desarrollo y consolidación desde la informalidad, diferenciándose de otros poblados debido a lo anterior. En el caso particular de Chile, estos espacios son denominados “poblaciones” o “campamentos”, los cuales a sus alrededores presentan nuevas proliferaciones de asentamientos informales, replicando este tipo de experiencia de vida y acceso a la vivienda. Estos espacios fueron identificados en Puerto Montt en CASTRO *ET AL.* (2015) como es posible observar en la Figura 6. Las principales semejanza y diferencias en cada población acorde a esta temática son:
  - Semejanzas: Ambos espacios en estudio nacen desde un contexto informal y mantienen a su alrededor nuevas proliferaciones informales.
  - Diferencias: La fundación de ambos espacios al alero de la informalidad se genera en épocas distintas, provocando un manejo, unión entre sus habitantes y trato por parte del Estado de forma desigual. Esto a su vez implica que la lucha por formalizar los espacios se logra en tiempo y/o forma diferente.
  
- \* **Condición de riesgo asociado:** De acuerdo con lo planteado por MINVU (2013), es posible observar que los riesgos que poseen mayor presencia en los campamentos están relacionado a los deslizamientos e inundaciones. Basada en esta realidad, y considerando que las poblaciones mantienen sus condiciones de riesgo post formalizar, es que se ha indagado en sectores que presenten estas amenazas a través de CASTRO *ET AL.* (2015) (Figura 6). Las principales semejanza y diferencias en cada población acorde a esta temática son:
  - Semejanzas: Ambos espacios están expuesto a altos niveles de riesgos y, por ende, de amenazas, generando un contexto multi-amenaza.
  - Diferencias: Las amenazas principales que afectan a cada espacio y que se han desencadenado, volviéndose en riesgos para la población, son diferentes para cada espacio. En Población Modelo se observa la presencia de deslizamientos activos a diferencia de Población Estero Lobos Norte donde las inundaciones han generado inconvenientes a la comunidad.
  
- \* **Emplazamiento en torno al centro histórico:** Los asentamientos formalizados tendrá una lógica diferente en cuanto a su emplazamiento, su relación con la expansión urbana y las políticas que emanan del Estado. Aquellos que se encuentran dentro del centro histórico o primer anillo de expansión han sido absorbidos por el crecimiento de la ciudad y son incorporados bajo esta lógica, sin embargo, aquellos que se han desarrollado lejos del centro histórico, en busca de suelo que aún no posee una regulación se encuentra con mayores dificultades de concretar beneficios. Las principales semejanza y diferencias en cada población acorde a esta temática son:

- Semejanzas: Ambos se encuentra al interior de la ciudad de Puerto Montt, en lo reconocido por el PRC como área urbana y en sectores colindante con laderas de las terrazas.
- Diferencias: Población Modelo se encuentra en el centro histórico, cercano a servicios diversos, sobre todo, municipales a diferencia de Estero Lobos Norte la cual se encuentra lejana al centro de la ciudad, cercana a la periferia actual en donde los servicios de diversa índole son difíciles de acceder, sobre todo, los municipales.

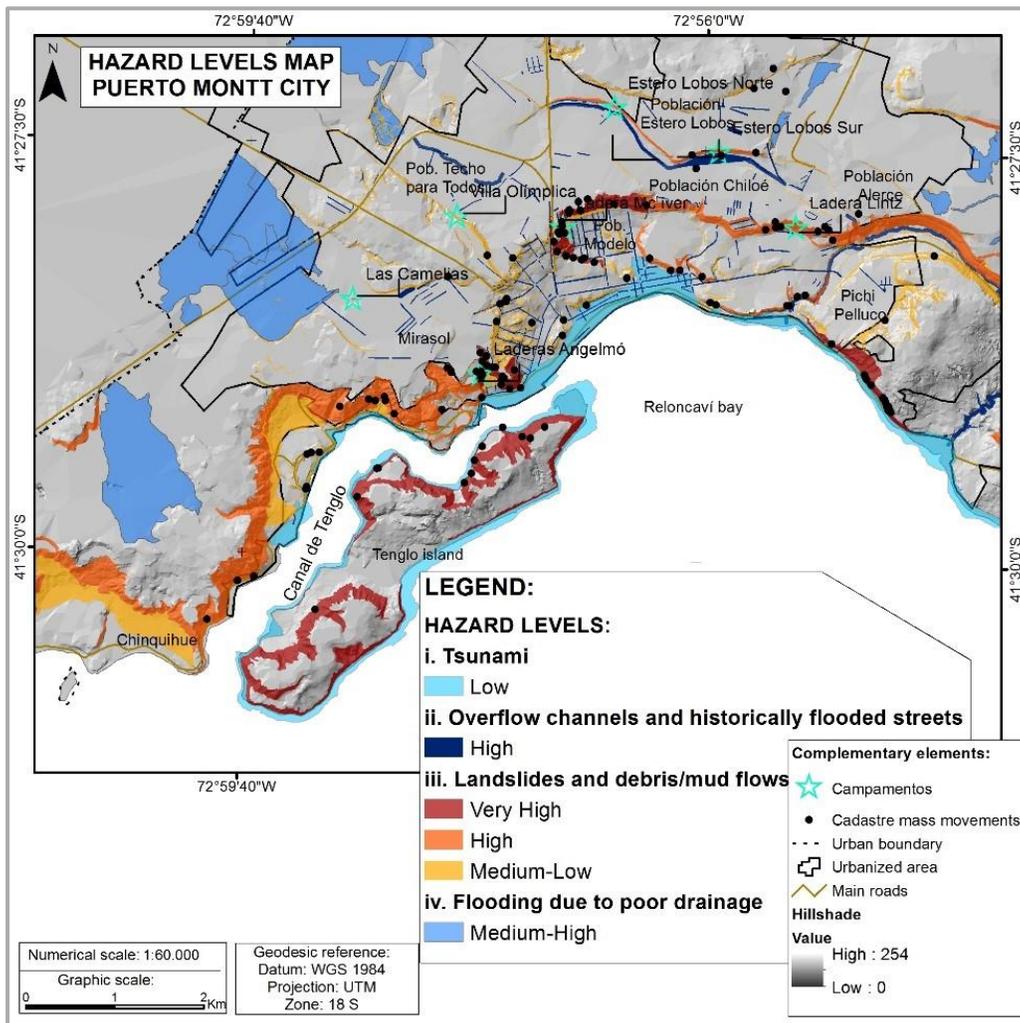


Figura 6: Amenazas de Origen Natural, Ciudad de Puerto Montt. Fuente: CASTRO ET AL. (2015)

En primera instancia se estudia, bajo los parámetros señalados anteriormente, a la Población Modelo, icónica y reconocida dentro de la ciudad por ser uno de los primeros asentamientos informales en aparecer, lo que lleva estar emplazada en el centro histórico, cercana las principales avenidas y una excelente conectividad a los principales servicios ofrecidos por la ciudad de Puerto Montt. Sin embargo, esta zona además es conocida por presentar continuos eventos de deslizamientos al estar a los pies de la segunda terraza y por ende cerca de las laderas.

Por otro lado, se investiga la realidad acaecida en Población Estero Lobos la cual es conocida por ser una extensa franja horizontal que atraviesa la tercera terraza de Este a Oeste formando la conocida “ceja de Puerto Montt”, a la orilla del estero del mismo nombre que cruza la terraza antes mencionada. A lo largo de Estero Lobos, es posible evidenciar la población Estero Lobos Norte como una de las más icónicas debido a sus vivencias en torno a las inundaciones constantes que produce el estero y su lejanía en relación con el centro histórico, donde, además, debido a su expansión en la zona periférica de la ciudad vive procesos sociales complejos y que determinan el tipo de perspectiva hacia los riesgos. Bajo este mismo concepto es que, la investigación estudia a Villa Los Héroes, nuevo nombre de población Estero Lobos Norte el cual muta debido al difícil contexto social el cual se presenta en los próximos capítulos.

### **3.2 PASOS METODOLÓGICOS**

Para el desarrollo de la presente investigación, y basando este mismo en un estudio de caso múltiple, se consideran cuatro pasos metodológicos fundamentales para su desarrollo:

- \* **Revisión Bibliográfica:** indagar y recopilar antecedentes primarios para el desarrollo de la investigación; Se utilizarán distintas fuentes de información de la localidad de Puerto Montt en la búsqueda de antecedentes de Poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte, permitiendo esto generar un contexto amplio sobre la historia de formación de ambas localidades. Paralelo a lo anterior se genera la búsqueda de autores experimentados en las temáticas de riesgos y gobernanza, pudiendo así generar un primer matiz sobre el tema en estudio y su relación con la informalidad. Dentro de esta etapa se busca comprender a su vez los procesos asociados a la formalización de los asentamientos informales, la política pública de vivienda y su relación con las zonas de riesgo presentes en Puerto Montt.
- \* **Trabajo en Terreno:** El trabajo de campo permitirá entrevistar (Anexo 1), conocer, reconocer e indagar en la información recopilada con anterioridad respecto a la realidad de los asentamientos de origen informal, su relación con el riesgo, con las políticas y estamentos gubernamentales. Este trabajo permite recopilar la información

restante que no es posible obtener por medio de una investigación bibliográfica como es el proceso de gestación de los asentamientos, las relaciones que se dan entre los actores, la cronología de expansión de las poblaciones en estudio y su posicionamiento actual en cuanto a los riesgos asociados en cada espacio.

- \* **Procesamiento de la Información:** Se trabajará directamente con las entrevistas realizadas en terreno a los actores claves que participan en la gobernanza del riesgo como lo son los encargados de emergencia de las municipalidades de Puerto Montt, juntas de vecinos y ONEMI (Anexo 2) entre otros. Se procesará la información para poder extraer de cada una de ellas un análisis de contenido donde se plasmen las opiniones de cada actor frente a diversas dimensiones definidas en las entrevistas y a los aspectos importantes relacionados con la gobernanza de los riesgos y la informalidad según corresponda el caso.
- \* **Desarrollo de resultados:** Corresponde en esta última etapa relacionar los productos obtenidos y contrastarlos con cada uno de los objetivos planteados para lograr establecer las relaciones entre cada proceso dado y la realidad actual. Es relevante obtener conclusiones respecto a los procesos que se han aplicado, sus resultados y evaluar cómo se ha trabajado la gobernanza del riesgo en estos espacios según las condiciones dadas en ambas poblaciones. En esta etapa la utilización de herramientas como Arcgis y Radatam se hace fundamental para gráfica y mostrar las realidades expuestas, por ejemplo, a través del IDR.

De esta forma, para una óptima respuesta de su objetivo general, se desarrollan tres objetivos específicos buscando dilucidar la realidad en torno a la gobernanza de los riesgos en asentamientos de origen informal, siguiendo por cada objetivo los siguientes pasos observados en la Tabla 1:

*Tabla 1: Diseño Metodológico por objetivo Específico*

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Método o Técnica</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Productos</b>
Describir los riesgos socio-naturales y el proceso histórico de formación y permanencia de las poblaciones Población Modelo y Estero Lobos Norte.	Etnografía procesal con diseño mixto.  Revisión bibliográfica.  Análisis de Entrevista  Cartografías temáticas.	Entrevista semi-estructurada  Radatam.  Arcgis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Biografía de las poblaciones y su proceso de formación.</li> <li>* Cartografía de amenazas</li> <li>* Cartografía que evidencie los eventos de desastre y su principal foco de desarrollo.</li> <li>* Cartografía de expansión de la población a lo largo de su historia de formación.</li> </ul>
Analizar los instrumentos de planificación territorial e identificar los actores involucrados en la gobernanza del riesgo para establecer su posterior relación con las condiciones de riesgo de las poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte	Análisis descriptivo de contenido  Análisis del discurso  Revisión bibliográfica	Entrevistas semi-estructurada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Análisis descriptivo de los Instrumentos de Planificación Territorial y que poseen repercusiones en la susceptibilidad de la población a someterse a riesgos y en la gobernanza de este último.</li> <li>* Análisis de entrevistas por actor.</li> <li>* Mapa de Actores.</li> </ul>
Comparar las realidades de las poblaciones Modelo y Estero Lobos Norte en torno al desarrollo de su formación y su relación con la gobernanza del riesgo.	Análisis de contenido  Diagnostico descriptivo	Entrevistas semi-estructurada.  Arcgis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Análisis los procesos de formación, desarrollo y consolidación</li> <li>* Cartografía del Índice de Riesgo de Desastre [IDR] y análisis de éste.</li> <li>* Análisis de la gobernanza del riesgo.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

## ***CAPÍTULO IV: Antecedentes Generales***

En Chile el significado de “campamento” se encuentra estandarizado dependiendo de la institución que la defina y la época en la historia de Chile que se sitúe. La realidad social y, sobre todo, económica en la que se encuentre el país va a determinar de qué manera se comprenda el desarrollo informal, y cuales han sido y serán sus repercusiones a futuro.

La visión de desarrollo país determina el lineamiento de la legislación, que, para el presente caso, se relaciona directamente con la expansión urbana y la estructura de ciudad que se pretende establecer. Estas últimas leyes han determina el avance y relación del Estado con la informalidad, siendo necesario ahondar en la temática para comprender de qué forma, el asentamiento formalizado, llega hacerse parte de la estructura y funciones urbanas actuales.

### **4.1 MARCO NORMATIVO RELACIONADO A LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN CHILE Y SUS RESPECTIVAS DEFINICIONES A LO LARGO DE LA HISTORIA.**

El desarrollo informal en Chile se origina en el siglo XIX al alero de una estructura económica basada en la explotación de recursos naturales, en particular del salitre. Esta industria permitió aumentar la economía nacional generando progreso, no solo en yacimientos mineros, también en ciudades donde las actividades terciarias fueron la principal fuente de trabajo para los habitantes que migraban del campo a la ciudad. Estos habitantes buscaron y crearon zonas para habitar generando un crecimiento caótico y cambiando la morfología urbana (ROMERO, 2006 en RIVAS, 2013; PINO & OJEDA, 2013).

Las zonas que habitaban los nuevos pobladores, en particular dentro de 1830 y 1949, fueron bajo el régimen de arriendo de suelo urbano, con la posibilidad de autoconstruir habitaciones y/o viviendas. Esto ocasionó que las condiciones de habitabilidad fueran insalubres obligando al estado, a través de la Ley Sobre Habitaciones Obreras, que se constituyera un “Consejos de Habitaciones Obreras” el cual subsidiaba la construcción directa de viviendas para arriendo de habitaciones con un nivel de estándar mínimo y demoliera aquellas con baja higiene (RUBIO, 2006; MINVU, 2007; RIVAS, 2013).

Esto provocó la demolición de miles de habitaciones autoconstruidas por su insalubridad, pudiendo traducirse como el primer hito de erradicación de asentamientos informales, que a su vez, tuvo como consecuencia el aumento de los precios de arriendo y con ello, masivas huelgas que fueron contrarrestadas por parte del Estado con la creación de un “Concejo de Bienestar Social” que tenía por intención promover participación de cooperativas en construcción de alojamientos buscando aumentar la oferta (MINVU, 2007; RIVAS, 2013).

La situación se agudizó con la crisis del salitre, provocando una migración masiva a las ciudades y el asentamiento de población en sitios eriazos debido que la oferta de arriendos no sostenía la cantidad de demanda habitacional. La antigua política no previó esta realidad creándose, en el año 1930, la “Caja de Habitación Popular” que tenía por objetivo absorber la demanda, sin embargo, el problema de acceso a la vivienda no fue resuelto (MINVU, 2007; RIVAS, 2013) constituyéndose, en 1950, las conocidas “callampas” por su acelerado y espontaneo crecimiento, replicándose en varias ciudades del país (RIVAS, 2013).

Las “callampas” poseían como elemento esencial, autoconstrucción, carácter desarticulado y poco cohesionado, habitar zonas despobladas de la ciudad siendo de preferencia, cercanas a ríos y laderas; un tipo de tenencia irregular; precariedad habitacional y la identidad de grupo. Muchos de estos elementos se repiten en la actualidad, sin embargo, aquel que diferencia de los campamentos es su carácter espontaneo el cual no tenía por objetivo el establecerse de manera definitiva en un territorio determinado (NASH & PAREDES, 2011; ESPINOZA, 2006 en RIVAS, 2013).

Hacia 1950 y 1960 la política habitacional buscó incentivar la creación de vivienda de interés social por parte del Estado, pero con aportes del privado (MINVU, 2007), sin embargo, el problema se acrecentó y multiplicó debido a la falta de solvencia económica por parte de las familias para acceder a estos programas, quedando excluidos de ellos y manteniendo su condición “irregular” (SEPÚLVEDA, 1998 EN RIVAS, 2013).

Hacia 1960, debido a los impedimentos existentes para acceder a la vivienda, nacen los asentamientos informales organizados que intentaban reivindicar las demandas habitacionales y poseían una clara intención de radicarse en los terrenos. Esto cambió la impronta de “callampas” a “tomas”, permitiendo así que el asentamiento informal se incluyera en el sistema legislativo debido a que la ocupación pasó a ser una forma de negociación con las autoridades, llevando a crear programas como “Operación sitio” y “operación Tiza”, ambos enfocados a formalizar (RUBIO, 2006; RIVAS, 2013).

Debido al carácter político de las “tomas”, con la llegada de la DC al Estado, se establece una política popular que declaró la vivienda como derecho social, permitiendo establecer un desarrollo urbano organizado con la participación de pobladores a través de Juntas de Vecinos e integrándolos en legislaciones y/u organismos como el MINVU, el Plan de Ahorro Popular, entre otros. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos pudo disminuir las malas condiciones de habitabilidad debido a que se centraron en formaliza los terrenos sin apoyar el desarrollo urbano (MINVU, 2007; RIVAS, 2013; DI GIROLAMO, 2014).

Hacia la década del 1970 las tomas continuaron y se hicieron parte de la política, logrando acoplarse a la campaña presidencia de Allende quien logra paralizar las tomas en Santiago en búsqueda de una reorganización en la legislación entorno a la vivienda. Se crea en este

periodo el “Plan de Emergencia” que articula a las organizaciones de las tomas con las políticas y soluciones del Estado (MINVU, 2007).

A pesar de esto, las “tomas” siguieron dándose, estables y significativas en las ciudades, fueron llamados “comités de los sin casa” por su organización para acceder a la vivienda, para ser llamados “campamentos” por la intención de los pobladores de desvincularse de la carga política de izquierda instaurada en las tomas, intentando romper con el vínculo de dependencia con el Estado, por la fragilidad que poseían y por su carácter paramilitar combativo (NASH Y PAREDES, 2011; ESPINOZA, 2006 EN RIVA, 2013). De RAMÓN (2006) en RIVAS (2013) establece que la denominación de campamentos surge de la organización interna dada por el MIR, específicamente, en el campamento Nueva Habana de Santiago.

Con el golpe de Estado de 1973 la proliferación de campamentos se detiene abruptamente, se desarticulan estos espacios debido a su carácter ilegal y al sello político de izquierda. Se establece, en paralelo, una política habitacional basada en el subsidio, ahorro particular y un préstamo crediticio, amparado en el nuevo modelo económico neoliberal y complementado con la nueva política de desarrollo urbano la cual definió el suelo urbano como un bien no escaso (MINVU, 2007), dejando el crecimiento urbano bajo la planificación de la entidad privada y empobreciendo la calidad de la vivienda (DI GIROLAMO, 2014).

Los programas implementados en esta época tenían la impronta de erradicación y radicación, esta última con especial énfasis en la creación de complejos habitacionales que se les daba asistencia en el mejoramiento de barrio desde la óptica urbana, basada en la entrega de nuevas infraestructuras, servicios básicos y sanitarios, descuidando a su vez, el aspecto territorial con enfoque a los riesgos (RIVAS 2013). Hacia el fin de los 80’S los campamentos reaparecieron de forma explosiva debido, en parte, al terremoto de 1985 (CLICHEVSKY, 2000), adquiriendo una impronta política y organizada.

Dentro de los 90’S hasta la década del 2000 el nuevo déficit generado tuvo respuesta mediante la construcción de viviendas de interés social, prolongando la política militar subsidiaria con aporte particular y crédito bancario, la cual fue articulada y planificada desde las entidades privadas, provocando un crecimiento desordenado de la ciudad, con alta segregación socio-espacial debido a la localización de las poblaciones en zonas periféricas (RUBIO, 2006; RIVAS 2013).

En la última década los programas han estado enfocados en mejorar los barrios establecidos en zonas de alto riesgo social, incluyendo la participación comunitaria como eje central; se puede mencionar a “Chile Barrio” que, a través “Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares”, transparentó la realidad informal e intentó resolver el problema de manera integral (CLICHEVSKY, 2000; NASH Y PAREDES, 2011). Esta entidad, debida a la gran cantidad de campamentos catastrados, se transformó en la Línea de Atención a

Campamentos (LAC) donde se brindaban soluciones a través de subsidios y opciones habitacionales en base a las normativas establecidas (MINVU, 2010 EN RIVAS, 2013).

La LAC fue desarticulada el año 2009 coincidiendo con una nueva visión de la política habitacional que asumía que cualquier grupo vulnerable podía obtener una solución en cuanto a la vivienda, no siendo necesario una medida específica para los grupos en situación de campamentos. Se estableció que el problema de estos grupos nacía en la carecían de asesoría técnica para optar a subsidio, por lo que la legislación y programas se enfocaron en ese ámbito, segregando a las familias que no cumplían con las bases para optar a los proyectos habitacionales (MINVU, 2010 EN RIVAS, 2013).

Para el año 2011 se crea la Secretaría Ejecutiva de Campamentos que, al igual que la LAC, cumple con entregar a las familias en situación irregular soluciones habitacionales dentro de los programas de gobiernos establecidos con la impronta antes mencionada, asumiendo que la realidad de vivir en campamentos es parte de una lista de espera que debe ser absorbida por los programas de vivienda (BRAIN, SABATINI & PRIETO, 2006; RIVAS, 2013).

Sin embargo, para el año 2013 se realiza un catastro nacional de campamento debido a la realidad que se da el año 2011 (MINVU, 2012). Este catastro evidenció la heterogeneidad de situaciones que existen en la formación de campamentos, llevando a que el gobierno estableciera un “Plan Integral para campamentos” donde, a través del MINVU, se creó una Secretaría Ejecutiva de Campamentos administrada por cada SERVIU a nivel regional la cual cambió la legislación volviendo a responsabilizar al Estado como gestor de soluciones habitacionales para las familias en campamentos (MINVU, 2017).

El Plan Integral se encuentra como el único programa “vigente” dentro del ámbito informal en la actualidad. Este proyecto, además de la ayuda habitacional, busca “*coordinar la oferta social del Estado*” para disminuir situaciones de vulnerabilidad y pobreza donde las alianzas de beneficios no solo se realizan con múltiples programas del Estado que vienen de diversos ministerios, sino que también, con entidad privada. Uno de los principales socios es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] a través del Ministerio de Desarrollo Social quien ha puesto a disposición seis programas para campamentos (MINVU, 2017).

El Plan integral para campamentos evidencia un carácter integro, que propicia la participación social y de grupos organizados para la superación de la vida en campamento que asume su carácter heterogéneo. Es importante recalcar que este tipo de intervenciones, como un proceso de alta alcance, conlleva tiempos de aplicación que se extienden muchas veces, más allá del periodo de los gobiernos que implementan este tipo de política, dependiendo de la voluntad política de otros gobiernos para que se mantenga.

Por otro lado, existen organizaciones sociales que también definen y trabajan de forma directa con la realidad de los campamentos en Chile, siendo fundamental “Techo-Chile”, la

cual, debido a su manejo en la temática, ha logrado alianzas con MINVU para establecer una definición y metodología de trabajo realizado dentro del catastro nacional del año 2013.

En relación con la mirada histórica de la realidad de los campamentos en Chile es posible establecer que las definiciones del concepto (Tabla 2), desde su origen hasta la actualidad, poseen una impronta negativa, incentivando normativas que van en la línea de la ilegalidad y por ende en la erradicación. Estas políticas se gestan en su mayoría en la medida de la inmediatez, careciendo de la visión de futuro, de manera centralizada, sin participación social, estandarizadas, considerando los territorios como homogéneos, sin una planificación en torno a la realidad urbana y territorial, siendo inestables o de corta duración lo que lleva a cambiarlas en variadas ocasiones, generando diversas soluciones disonantes entre sí, disponiendo de cambios radicales.

*Tabla 2: Definición de asentamientos informales en Chile a lo largo de la historia.*

<b><i>Tipo de informalidad establecida en Chile.</i></b>	<b><i>Definición.</i></b>
Callampas	Nacen en la década de los 50'S y su nombre se basa en las cualidades de su rápido crecimiento y espontaneidad en las zonas urbanas del país, asociado a población migrante de escasos recursos.
Tomas	Hacia la década de los 60'S nace el concepto de "toma" para referirse a los asentamientos informales en Chile. Su definición procede de su cualidad organizada y su impronta política al asentarse en un territorio. Con esto, los asentamientos irregulares entran en el sistema gubernamental debido a que se posicionan en negociación con las autoridades.
Campamentos	Cerca de la década de los 70'S se comienzan a dar asentamientos informales, igual de cohesionados y organizados que antes, pero intentando romper sus lazos con la visión de izquierda dadas en el siglo anterior. Esta denominación nace desde el MIR en el campamento Nueva Habana de Santiago y se asocia a su carácter frágil pero combativo. Por otro lado, se diferencia de las otras definiciones debido a su lucha por encontrar una mejor localización dentro de la ciudad para acceder a sus servicios.

*Fuente: Elaboración propia en base a MINVU 2007; NASH Y PAREDES, 2011; BRAIN, PRIETO, SABATINI, 2010; RIVAS, 2013.*

En las legislaciones vigentes (Tabla 3) es posible observar multiplicidad de decretos y normativas que hacen referencia a la informalidad desde distintas miradas que discrepan de lo definido por instituciones y/o programas del mismo Estado, como de aquellas organizaciones sociales que trabajan con la informalidad.

Para el caso de los decretos y leyes, éstas consideran la informalidad como un acto ilegal que contiene una serie de irregularidades que se encuentran por fuera de lo establecido como un desarrollo urbano normado, sin embargo, las medidas que se adoptan en contra de la ilegalidad urbana en la práctica no se realizan debido a que se superponen con las ayudas sociales establecidas en programas Estatales y de organizaciones no gubernamentales.

Por otro parte, los programas y organizaciones establecen a la informalidad mediante el sinónimo de “campamentos” y se refieren a ellos a través de requerimientos que se dan debido a un contexto económico y social que se ha generado a lo largo de la historia del país y de su legislación. Existen, además, administraciones del Estado que transfieren acciones a realizar en torno a los campamentos a otras administraciones, desligando y fragmentando las soluciones en variadas líneas de acción.

Finalmente es importante mencionar que en Chile no existe una ley de vivienda, solo se cuenta con un marco legislativo regulado a través de decretos supremos que permiten normar la realidad de los subsidios y los aspectos técnicos y de diseño de las viviendas, dejando un vacío en relación con el derecho social de acceder a ella.

Tabla 3: Marco normativo e instituciones que interactúan y definen la informalidad.

<b>Marco normativo e Institución</b>	<b>Definición de la informalidad</b>	<b>Implicancias</b>
<p><i>MINVU</i></p> <p><i>Catastro de Campamentos (2011).</i></p> <p><i>Plan Integral para campamentos. (2012- 2013)</i></p>	<p>Es definida por “Campamentos” y se establecen como asentamientos preferentemente urbanos, de más de 8 familias que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado) y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas.</p>	<p>MINVU es la administración que desarrollo los programas en torno a la superación de la informalidad.</p> <p>El plan Integral busca dar solución a las familias que viven en campamentos a través de un enfoque multisectorial.</p> <p>Por otro lado, el catastro de campamentos es un instrumento que tiene por finalidad visibilizar la realidad informal a nivel nacional para la creación de políticas públicas.</p>
<p><i>Ley 16.741</i></p>	<p>Hace referencia a población en “situación irregular”. Se definen de esa manera cuando, al estar ejecutándose las obras de urbanización se intenté transferir título del dominio a los pobladores; que las obras de urbanización no se realizaran dentro de los plazos establecidos; no se efectúe la transferencia de dominio desde el dueño del lote a los pobladores luego de efectuarse las obras de urbanización.</p>	<p>Logra sanear, establecer, radicar, erradicar y expropiar lotes de terrenos para el asentamiento informal.</p> <p>Determina obras de urbanización pagadas por los pobladores y ejecutadas mediante la municipalidad, permitiendo acceder a una mejor calidad de vida por medio de equipamientos.</p>
<p><i>D.S N° 397</i></p>	<p>No define. Se adhiere a lo descrito por la ley N° 16.741</p>	<p>Define las atribuciones de las secretarías ministeriales de vivienda y urbanismo, entre ellos destaca la misión de concretar la política nacional de vivienda y autorizar los planos de loteos para la regularización de las poblaciones declaradas en situación irregular.</p>
<p><i>D.S N° 355</i></p>	<p>No define. Se adhiere a lo descrito por la ley N° 16.741</p>	<p>La presente institución, en su cualidad autónoma del Estado, es la encargada de adquirir bienes, ejecutar, operación, mantención, remodelación de, en su mayoría, infraestructura urbana. Se relaciona</p>

<p><i>Aprueba el reglamento del servicios de vivienda y urbanización (SERVIU)</i></p>		<p>de manera directa con las organizaciones privadas que implementan proyectos de vivienda.</p> <p>En base al presente decreto, su artículo 15 establece que el director de SERVIU le compete las atribuciones del artículo N°11 de la ley 16.741 que se refiere a las obras de urbanización en loteos irregulares.</p>
<p><i>Ley 18.138</i></p>	<p>No define. Para actuar en torno a ellos se adhieren a lo descritos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General.</p>	<p>La presente ley permite la construcción de vivienda por parte de la municipalidad para habitantes en condición de marginalidad social. Todas las obras poseen un costo máximo, limitando la cantidad y calidad de los proyectos a realizar, a su vez, los metros cuadrados construidos de cada infraestructura se establecen con un tamaño mínimo, para el caso de las viviendas no pueden ser inferiores a 18 m<sup>2</sup>. Se exige para la intervención un grado de urbanización mínima con infraestructura sanitaria asociada. Se da la potestad de erradicar y expropiar terrenos en donde existan campamentos, así como de sanear viviendas que se emplacen antes del 31 de marzo de 1990, destacando que no exime a los habitantes de responsabilidades criminales correspondientes.</p>
<p><i>Ley 20.234</i></p>	<p>No define de manera directa. Se acoge a lo descrito por la ley 16.741.</p>	<p>Establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos. Se considera importante para la regularización la presentación de planos válidos con los elementos del loteo, estar conformada como población con anterioridad al 31 de diciembre del 2006, valor del terreno hasta las 2.000 UF, no encontrarse dentro del Programa de Campamentos, el estado de urbanización que posean los terrenos considerando como “urbanización suficiente” aquellos lotes que cuenten, a lo menos, con un informe de dotación, conexión o certificado de pago de cuentas emitido por la respectiva empresa de agua potable, alcantarillado y electricidad; y que la población no esté</p>

		emplazadas en zonas de riesgo o de protección, sin embargo, si a través de un estudio se demuestra la posibilidad de mitigar o contener las amenazas, se permite al saneamiento. La presente ley fue aprobada el año 2008, por lo existe un vacío para los asentamientos que se regularización anterior a esta legislación.
<i>Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC)</i>	No define de manera directa, sin embargo, evidencia que la creación de nuevas poblaciones se debe ajustar al marco normativo, por lo que, aquello que se construya fuera delo establecido, será ilegal.	El artículo 79° establece como responsables de desarrollar las acciones para rehabilitar y sanear a poblaciones deterioradas o insalubres que se establezcan en territorio comunal, de esta misma manera, también delega a la municipalidad la posibilidad de ejecutar acciones para la erradicación de población establecida en zonas de riesgo por inundación, que son las únicas nombradas de manera directa, o imposibilidad de ser dotadas de infraestructura sanitaria.
<i>TECHO- CHILE</i>	Asentamientos donde ocho o más familias, que habitan viviendas agrupadas o contiguas, se encuentran en una situación irregular de tenencia del terreno y carecen de acceso regular a uno o más servicios básicos de la vivienda (agua potable, energía eléctrica y alcantarillado/fosa séptica).	Genera programas sociales que entregan herramientas a personas en situación de campamento. Ayudan en el proceso de radicación de las personas en situación informal a otras zonas o asesoran en el proceso de formalización.

*Fuente: Elaboración propia en base a Techo-Chile, 2016; MINVU, 2012; BCN, 2017.*

## ***CAPÍTULO V: Resultados***

En el siguiente apartado se abordarán los resultados obtenidos de los objetivos planteados para el desarrollo de la investigación. A través ellos se intenta responder de qué forma la gobernanza del riesgo influye en la disminución de estos mismo y como, la historia de la población y su unión vecinal desencadenan procesos de organización social que establecen líneas de gobernanza en post de la mejora barrial, abocado a un ámbito social pero también en la toma de conciencia de las amenazas que se presentan en el territorio.

De esta forma en un primer apartado es posible estudiar la historia de ambas poblaciones de acuerdo con su proceso de formación, desarrollo y permanencia, así como su relación a lo largo de la historia con los eventos de riesgo y/o desastres que quedan en la memoria histórica de los habitantes.

En segunda instancia se aborda la influencia de los Instrumentos de Planificación Territorial en la gobernanza del riesgo, logrando evidenciar cómo los actores tanto públicos, privados y sociales participan de ello y de la formación de nuevas amenazas o la mitigación de ellas permitiendo establecer las principales líneas de gobernanza entre los actores y su grado de conexión a través de un grafo de actores.

Finalmente se plantea la comparación entre ambas poblaciones en diferentes líneas de análisis, logrando evidenciar qué elementos permiten un mejor manejo y gobernanza del riesgo a nivel urbano y, sobre todo, social.

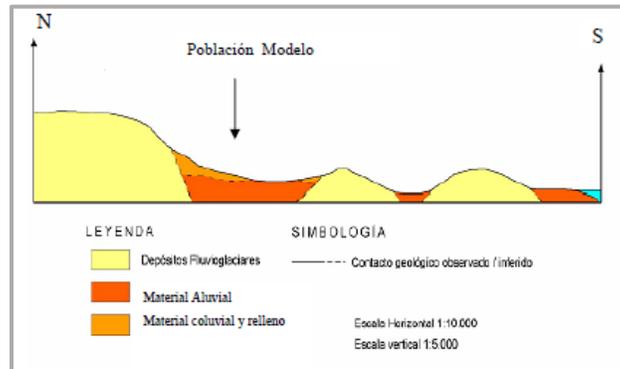
### **5.1 EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN EN UN CONTEXTO INFORMAL, LA LUCHA POR EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA PROPIEDAD**

La ciudad de Puerto Montt contiene variados casos de análisis desde la mirada informal, donde la carencia de elementos sociales y económicos posicionan a la población en rangos de vulnerabilidades que influyen en su comportamiento frente a las amenazas de la ciudad. Sin embargo, se centra el foco de la investigación en dos sectores, Población Modelo y Villa Los Héroes debido a sus cualidades sociales, económicas, pero por sobre todo a su relación con los asentamientos informales establecidos en la ciudad, su localización con respecto al centro histórico y cómo se posicionan respecto a las amenazas de la ciudad.

De acuerdo con esto es que se abarcar en las próximas páginas el proceso que vive cada población en la ciudad y cómo el crecimiento de la urbe ha influido a su vez en el desarrollo de cada una de ellas, relacionándose esto de manera directa con su comportamiento frente a las amenazas dadas en cada localidad.

### 5.1.1 Población Modelo

La Población Modelo se encuentra ubicada en el centro histórico de la ciudad de Puerto Montt, hacia la zona suroeste, emplazada al término de la primera terraza, en un área deprimida (Figura 7) a los pies de la segunda terraza donde se forma la ladera de ésta misma.



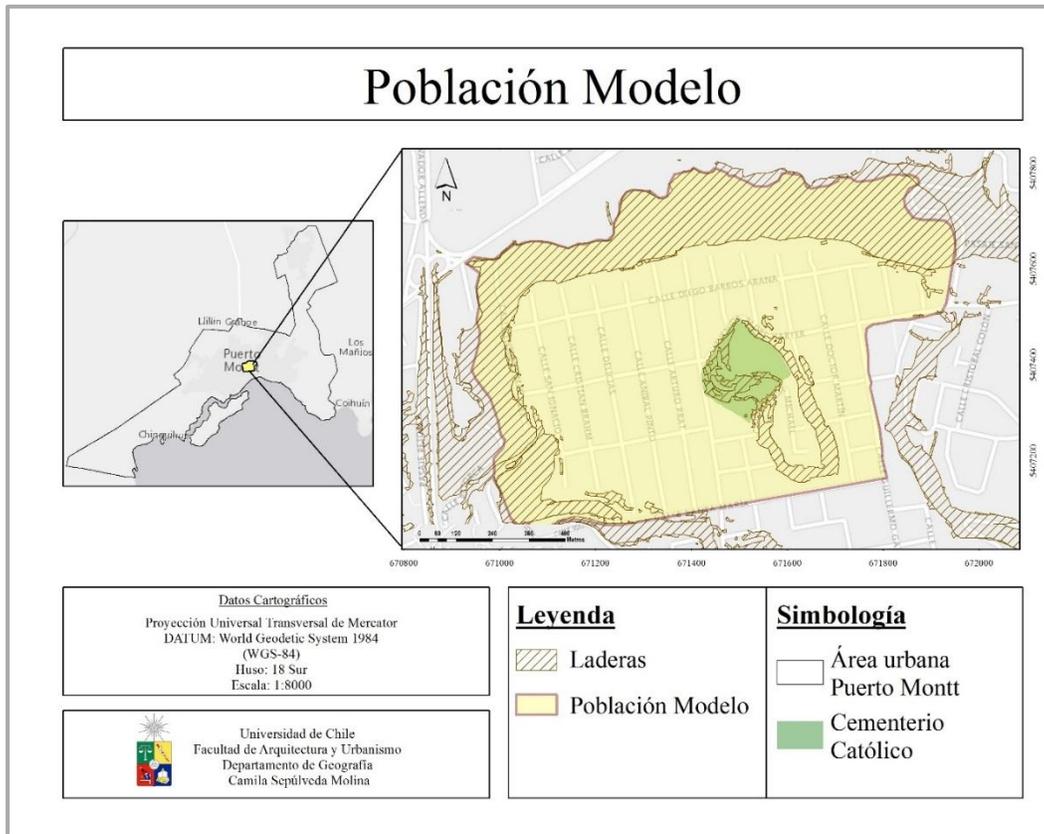
*Figura 7: Perfil Geológico Norte-Sur Sector Población Modelo. Ciudad de Puerto Montt. Fuente: SERNAGEOMIN, 2008*

La población limita hacia el norte con las laderas que corresponde a la segunda terraza, al oeste con la ladera Mac Iver, hacia el sur con la calle Santa María, y al este con la calle Guillermo Gallardo que cambia su nombre hacia el norte por avenida Sta. Teresa (Figura 8).

Dentro de sus cualidades, en relación con el emplazamiento, es importante mencionar su estratégica localización con respecto al centro histórico de la ciudad el cual funciona, además de atractivo turístico, como núcleo de desarrollo comercial y de servicios.

Esta cercanía en relación con el centro permite un alto grado de conectividad tanto con las actividades desarrolladas en él, como con sectores periféricos de la ciudad, debido a que Población Modelo se encuentra cerca de avenidas principales que permiten la conexión con la carretera, así como de centrales de autobuses interurbanos y urbanos donde la oferta de locomoción colectiva es variada.

En cuanto al uso de suelo, a pesar de su gran potencial comercial, la zona de la Población Modelo ha mantenido su carácter habitacional debido a la cohesión social de sus vecinos quienes se han resistido a vender sus propiedades. Sin embargo, el comercio ha logrado establecerse en el límite sureste de la población por calle Santa María siendo los bancos y la industria automotriz aquellos servicios que prevalecen.



*Figura 8: Localización Población Modelo. Fuente: Elaboración propia.*

### 5.1.1.1 Origen del Asentamiento Informal

Los inicios de la Población Modelo se remontan a los orígenes de la ciudad de Puerto Montt, ligado a su proceso de consolidación y fundación como urbe de uno de los sectores más australes de Chile hacia 1800.

Con la llegada de los primeros colonos a la ciudad, fundándola en 1859, el aumento de la oferta laboral en la industria forestal y la promulgación de Puerto Montt como capital regional, se generó un aumento demográfico considerable, trayendo un alza en la demanda de viviendas, en su mayoría dormitorios para arriendo. La respuesta a este proceso fue atendida, en muchos casos, con ofertas habitacionales de alto costo y de mala calidad (CEPH, 2006) llevando a que, en el sector de la actual Población Modelo, se desarrollaran viviendas ilegales contestando a la falta de habitaciones para los obreros más pobres.

Los asentamientos informales antes mencionados se localizaron a lo largo de la actual Avenida Santa María, como es posible observar en la Figura 12 dando origen a Población

Modelo, fijando así, su año de fundación en 1863. En la actualidad, esta avenida funciona como principal vía de acceso desde la población al centro de la ciudad y viceversa.

Este tipo de asentamiento comenzó a extenderse desde la calle Santa María hacia el norte de manera pausada hasta 1912 cuando se inaugura el ferrocarril el cual permitió unir Chile central con la ciudad de Puerto Montt, trayendo consigo un explosivo aumento de la población urbana. Ante la falta de habitaciones obreras para arriendo y al elevado precio de ellas, se incrementó aceleradamente la cantidad de asentamiento irregulares llevando a que la vida de los obreros en situación irregular se viera mermada debido a las malas condiciones habitacionales. Esto generó, en las dos primeras décadas del siglo XX que los movimientos sindicales demandaran mejoras en la calidad de vida, en particular, hacia el ámbito habitacional (CEPH, 2006).

De esta forma, con la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras en 1920, que tenía como finalidad dotar a los obreros de viviendas dignas, la intendencia de Llanquihue encabezada por Don Lindorfo Alarcón Hevia entregó *“un amplio terreno pantanoso”* (PRESIDENTE J.J.V.V POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016) para la construcción de viviendas, el cual correspondería a la zona de la actual Población Modelo (CEPH, 2006). Esto implicó a su vez, demoler aquellas viviendas que no contaran con condiciones higiénicas óptimas establecidas por la ley, llevando a que se realizara, a nivel nacional, la primera erradicación masiva (NASH Y PAREDES, 2011).

Fue así como en el sector de Población Modelo se comenzó a desarrollar un proyecto inmobiliario al alero de la empresa “Brahm y Meersohn” el cual consideraba la construcción de viviendas de 60 mts<sup>2</sup>. Los obreros debían postular con una cuota de matrícula de 50 pesos. Ellos debían pagar cuota mensual de 25 pesos por 20 años, de un salario que variaba entre 80 y 100 pesos mensuales, al ser adjudicadas las propiedades para posteriormente ser entregados los títulos de dominio de la población llamada “Modelo” en honor al carácter moral y esfuerzo económico de los trabajadores (CEPH, 2006).

Hacia 1920, la zona en la cual se desarrollaría el proyecto inmobiliario era definida como un sector de *“Barro y Junquillo”* donde el *“agua corría por las calles que no estaban pavimentadas y por las cunetas que estaban hechas de madera”* siendo reconocido por sus habitantes como *“el sitio del pantano, porque era tanta el agua que corría por los cerros y que salía del suelo, que este sector no era conocido antiguamente como modelo”* (HABITANTES POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016)

Las primeras labores de construcción, comenzadas en 1921, consistieron en secar el terreno pantanoso debido a que en él se formaban dos lagunas y albergaba numerosas vertientes las cuales debían ser canalizadas y tapadas para el comienzo de las labores de construcción. Los trabajos realizados en esta época fueron primordiales para la instalación de más asentamientos informales en el sector debido a la posibilidad de contar con terrenos secos,

los que a largo plazo evidenciaron graves problemas de afloramiento de agua que en la actualidad se presentan (SÁNCHEZ, 2004).

Luego de tres años, se dio pase a la entrega de las primeras 50 viviendas en las calles Domingo Santa María, Balmaceda, Malaquias Concha, Luis Ross y Aníbal Pinto, para luego, el año siguiente pretender hacer entrega de otra cantidad similar completando el proyecto de Población Modelo (SÁNCHEZ, 2004; CEPH, 2006). Este primer proceso se atribuye a la fundación de la Población de manera formal, correspondiendo a la zona destacada en naranja, sumado al sector de fundación, en la Figura 12.

Esta zona construida a través del mercado inmobiliario hacia 1924 no consideraba las viviendas establecidas de manera informal, las cuales, incluso al ser demolidas en base al decreto de ley de habitaciones obreras, se mantuvieron estables de manera contigua a la villa levantada. Por otro lado, los planos oficiales de la ciudad de Puerto Montt (Figura 9) consideran para el año 1924 a la Población Modelo con el proyecto inmobiliario mencionado, y se demarcaba su expansión hacia el sector norte donde se planificaba la entrega de una cantidad similar a la primera etapa para el año 1925, la cual no llega a terminarse debido al establecimiento de asentamientos irregulares en la zona (SÁNCHEZ, 2004; CEPH, 2006).

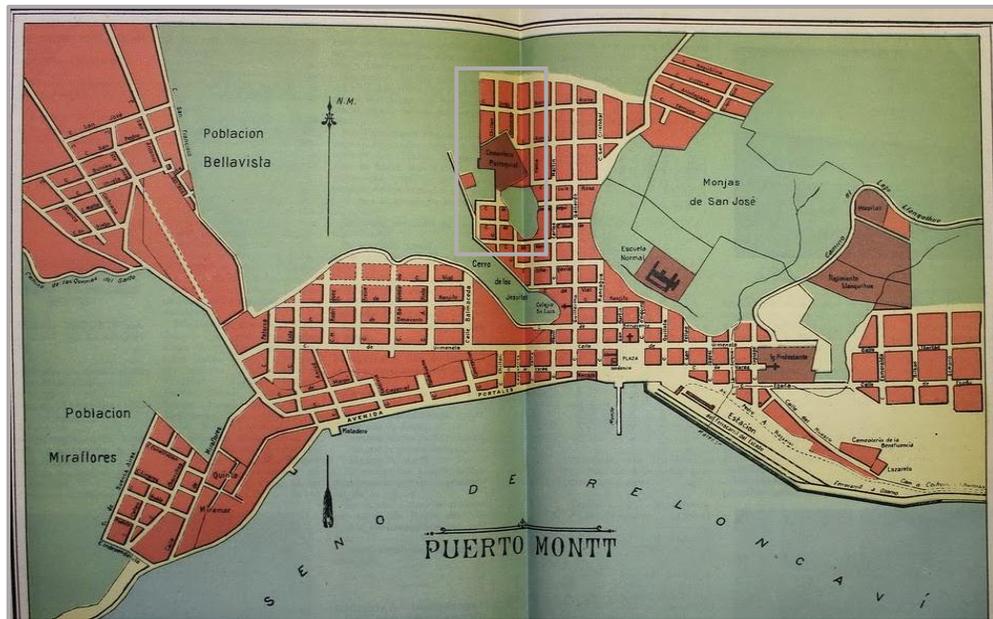


Figura 9: Plano de la Ciudad de Puerto Montt, 1924. Fuente: Ciudades y Lugares, S/F.

Alrededor de 1925, el sector de Población Modelo se caracterizaba por ser una “*zona de gente allegada*” (HABITANTES POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016) debido a que los propietarios de las casas formales subarrendaban sus viviendas, dormitorios y predios a obreros. Las principales características del sector corresponden a gran cantidad de piedras, barro y tierra presentes en calles, las cuales, al no ser parte del sistema legal, carecían de pavimentación que derivaba en malas condiciones urbanas. El único acceso a la población se daba por calle Guillermo Gallardo, debido a que era la vía legal establecida en el desarrollo del proyecto de vivienda social realizada por el Estado.

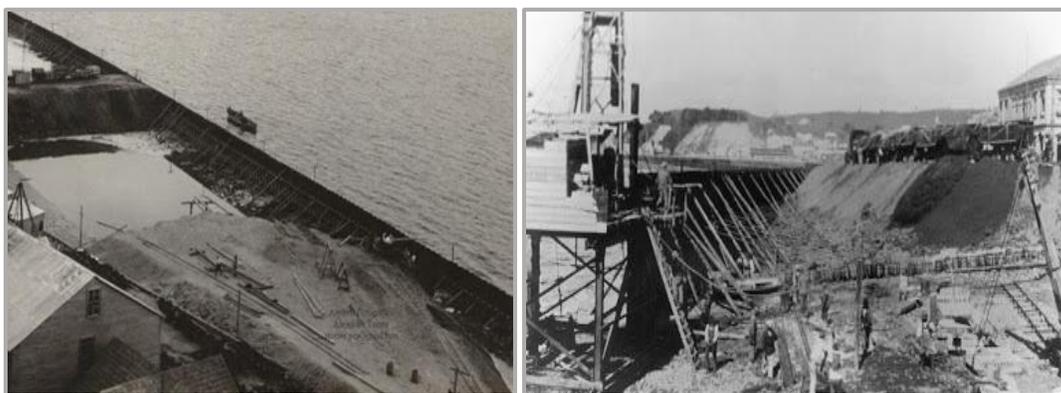
En cuanto a la materialidad de las viviendas estas se caracterizaban por ser construidas en madera. En relación con el acceso a los servicios básicos, la luz era adquirida a través de redes eléctricas, el agua se obtenía en pozos ilegales creados en sectores particulares de la población que eran de uso común o alguno realizado en las mismas propiedades informales.

Esta realidad de irregularidad se propaga a lo largo del tiempo, generando un proceso de expansión de la población hacia 1930 que se caracteriza por consolidar una zona habitacional de carácter informal alrededor de las villas realizadas por el Estado, así como en los predios pensados para extender el proyecto inmobiliario, ubicándose estos en el sector noreste de la población, correspondiendo así a la segunda zona de expansión cómo es posible apreciar en la Figura 12.

#### *5.1.1.2 Resistencia y Consolidación como medios para alcanzar la formalidad*

En 1930 Puerto Montt incrementó su población debido a la alta oferta laboral ofrecida desde los aserraderos locales, en las actividades agrícolas y en otros servicios que llegaron a la ciudad, generando un proceso de urbanización acelerado que llevó a construir grandes obras civiles con el objetivo de crear nuevos barrios tanto para la clase acomodada como para los obreros de la ciudad.

Las primeras labores de urbanización fueron obras de relleno en los sectores de la primera terraza con énfasis en la bahía, permitiendo ampliarla hasta 70 metros y haciendo retroceder el mar con el objetivo de habitarlo en plenitud. El material que permitió expandir el borde costero fue extraído desde el Cerro Miramar el cual fue cortado longitudinalmente (Figura 10) dejando un extenso sector deshabitado el cual hoy es ocupado por el actual “Pueblito de Artesanos Melipulli” (CEPH, 2006).



*Figura 10: Trabajos de relleno borde costero. Ciudad de Puerto Montt. Fuente: CEPH, 2006*

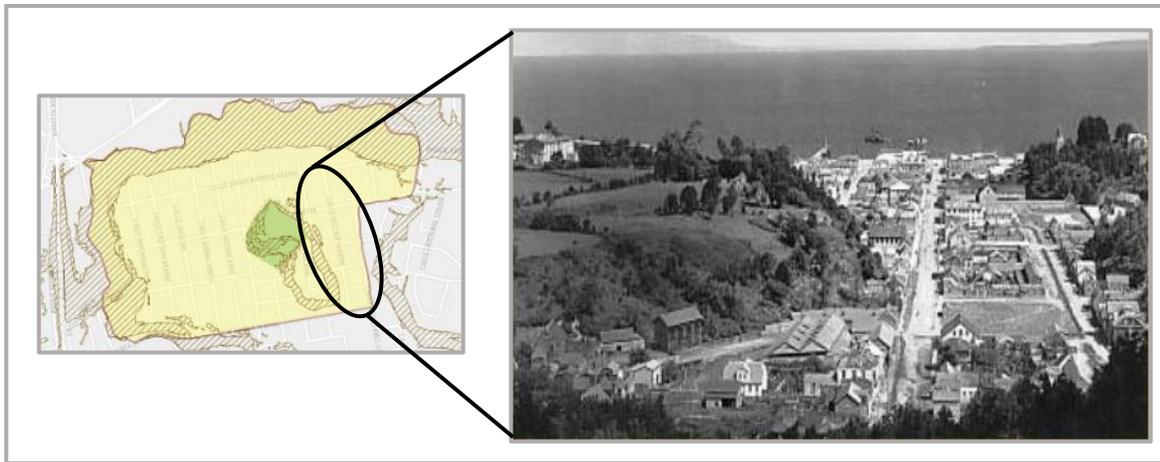
Estas obras cambiaron la fisonomía de la ciudad disminuyendo el tamaño de los cerros aledaños para el desarrollo del borde costero y el uso extensivo de la primera terraza, lo cual fue adoptado y replicado en Población Modelo. En ella se generaron obras de extracción de material de las laderas con la finalidad de generar trabajos de rellenos hacia los cerros lo que permitiría expandir la superficie natural de la zona y con ello, aumentar la cantidad de predios en búsqueda de extender el uso de suelo habitacional de carácter ilegal.

Durante la década de 1930, y con mayor énfasis hacia el final de ella, se habitó la primera terraza en su totalidad debido al término de las labores antes mencionadas que llevo a inaugurar el puerto, trayendo consigo un aumento demográfico explosivo que demandaba a su vez habitaciones y viviendas para los nuevos obreros, quienes, debido a la falta de espacios para vivir en la primera terraza, comenzaron a migrar y habitar la segunda terraza de manera acelerada.

El proceso de expansión de la ciudad llevo a que se desencadenara un tercer proceso de expansión entre 1930 y 1940 (Figura 12) hacia la zona oeste de esta misma. Esta expansión se dio principalmente por parte de los obreros provenientes de “*una industria cervecera instalada a las afueras de la población que atrajo a nuevos trabajadores de otras zonas de la región, en particular de las islas*” (HABITANTES POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016). Estos nuevos habitantes, conociendo el carácter informal de las viviendas que estaban distribuidas en el sector, accedieron a las zonas más elevadas de la población para cementar el terreno, tapan los cursos de agua que provenían de las laderas e instalar viviendas informales.

Por otro lado, los habitantes de la población mencionan que muchas de las viviendas construidas en el sector dependían en primera instancia del arriendo de terrenos, mecanismo que se adoptó entre los habitantes más antiguos quienes no sólo se instalaban de manera ilegal, sino que generaban un mercado alrededor de sus viviendas con lotes entregados a otros nuevos habitantes en calidad de arrendamiento sin incluir casa ni servicios básicos.

La Figura 11 permite observar el sector de Población Modelo desde el mirador correspondiente a Avenida Presidente Ibáñez donde se muestra la calle Guillermo Gallardo y Dr. Martín hacia el año 1941. En ella se evidencia que el sector se encontraba habitado en su mayoría, sin embargo, existen ejes viales como la actual calle Seminario que aún no se construyen (CEPH, 2006).



*Figura 11: Población Modelo hacia 1941. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia en base a CEPH, 2006*

Entre los años 1940 y 1950, debido a la expansión, urbanización y a la alta demanda de espacios centrales se comenzaron a generar problemas con el dominio de los terrenos, donde el sector privado, así como personas naturales, familias y el sector público comenzaron a cuestionar la ocupación ilegal, obligando a los pobladores a buscar respaldo legal. En la década de 1950 se produjo un movimiento masivo por parte de la población para lograr formalizar el carácter ilegal de las propiedades establecidas y comenzar a instalar el alcantarillado público. La realización de estos dos proyectos se dio mediante negociaciones con las autoridades municipales y los pobladores organizados bajo los comités obreros del lugar, que actualmente cumplirían el rol de la Junta de Vecinos o comités de vivienda.

El proceso mencionado con anterioridad encontró dificultades debido a que el Estado intentó desalojar a los habitantes reclamando las tierras para actores privados y públicos, estos últimos representados por la autoridad comunal y regional. A pesar de esto, gran cantidad de habitantes de Población Modelo lograron formalizar sus viviendas amparados y respaldados por el antiguo proyecto habitacional de 1920; mientras que otros elevaron solicitud de regularización debido a contratos de arriendo o de compra y por su derecho de “antigüedad”, siendo esto último lo más mencionado en los relatos locales.

Los intentos de formalización de los terrenos fueron acompañados por un cuarto proceso de expansión al interior de la población (Figura 12), el cual se caracterizó por extender la ocupación habitacional hacia el sector de las laderas debido principalmente, a la ausencia de lotes en las zonas rellenadas, provocando como consecuencia colateral, asentamientos informales en las zonas de riesgo de deslizamiento.

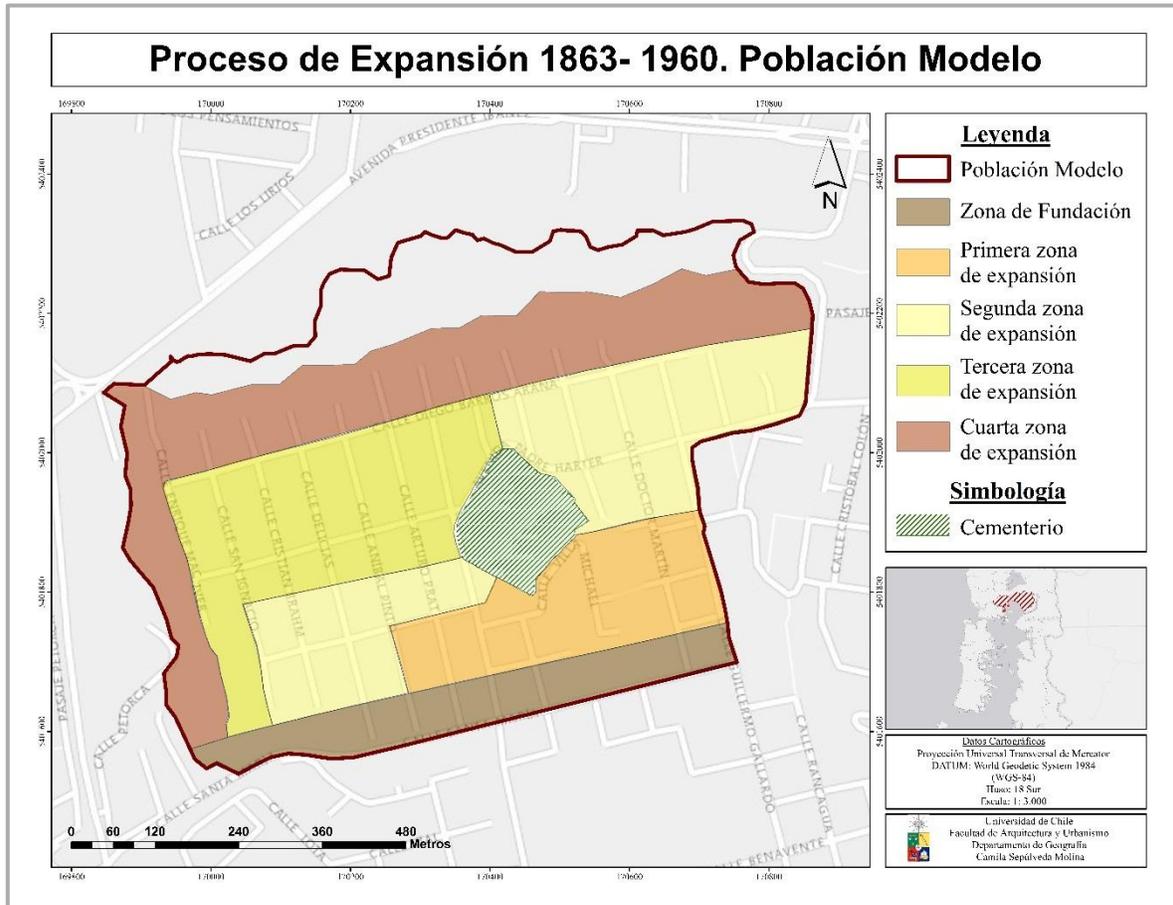


Figura 12: Proceso de Expansión ente 1863 y 1960. Población Modelo. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia en base a relatos locales.

Estos dos procesos, uno que permitió la formalización en su mayoría localizadas alrededor de la calle Santa María y otro de expansión a las laderas, fomentaron la autoconstrucción e inversión de los nuevos propietarios legales en las viviendas. La formalización fue el impulso para los habitantes y un llamado, general e innato, a “hermosear” (HABITANTES POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016), las viviendas particulares generándose medianas y grandes inversiones.

Sin embargo, el desarrollo del barrio en términos estructurales, debido a formalizaciones y procesos de expansión que se genera dentro de 1950, se estanca abruptamente en 1960 debido al terremoto de Valdivia ocurrido el 22 de mayo del mismo año, el cual es catalogado como uno de los más fuertes de la historia con un registro de 9, 5° en la escala de Richter (VELÁZQUEZ, 2004; CEPH, 2006). Este fenómeno generó daños urbanos severos en Puerto Montt afectando a un 80% de las viviendas y locales comerciales concentrados en particular en los barrios Costanera, Angelmó y Población Modelo (VELÁZQUEZ, 2004).

El día del terremoto, que correspondía a un domingo en la mañana, es descrito como gélido, presentando altos niveles de precipitación la cual obligaba a estar en casa. El terremoto tuvo como predecesor otro movimiento telúrico de gran intensidad que permitió a una parte de la población salir a las calles, sin embargo, a los pocos minutos se produjo el sismo que conllevó la destrucción y pérdida de vidas en el sector.

La Población Modelo, desde su fundación hasta la actualidad, presenta altos índices de amenazas de deslizamiento e inundación (Figura 13) debido a la presencia de laderas correspondiente a la terraza dos, con pendientes abruptas de más de 50°, a los cursos de agua encausados y tapados a los niveles elevados de precipitaciones. De ambas amenazas, los deslizamientos son los que más han quedado presentes en la memoria histórica de sus habitantes debido al terremoto de 1960 y a la recurrencia, magnitud y alcance (SERNAGEOMIN, 2008; CASTRO ET AL, 2015) que estos eventos han producido en la ciudad.

Dentro del contexto multi-amenaza, las inundaciones, escurrimientos superficiales de agua y eventos de remoción en masa son problemas que se observan desde los comienzos de la población hasta la actualidad. DIDECO los escurrimientos de agua desencadenan problemas a nivel social como accidente sufridos por la población adulta mayor, así como inestabilidades en las viviendas debido a los escurrimientos de aguas bajo estas mismas.



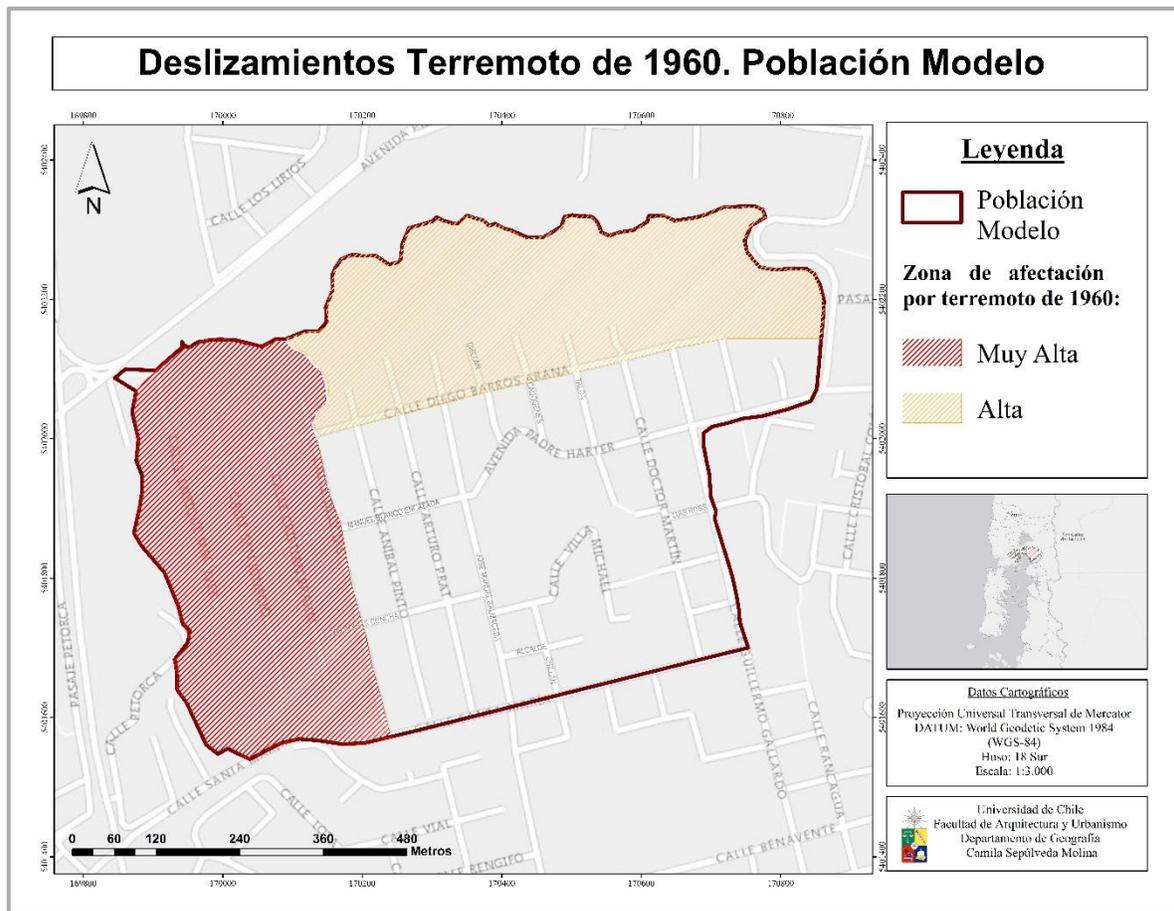
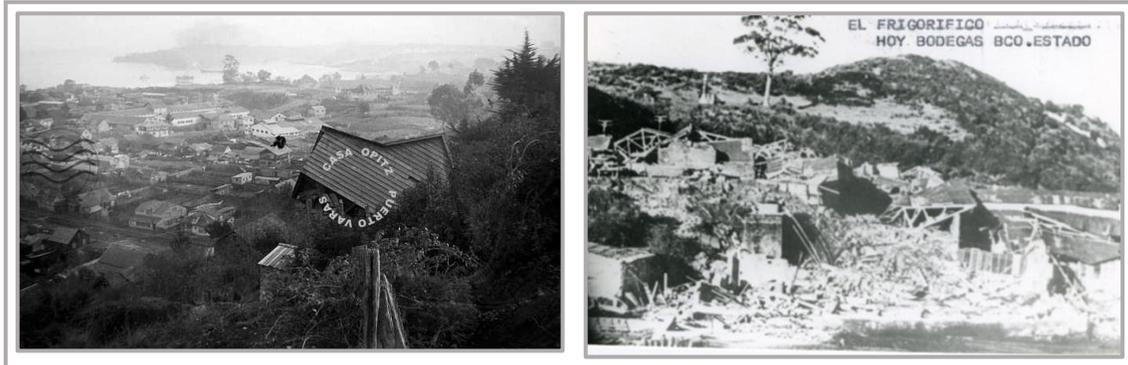


Figura 14: Deslizamiento provocados por Terremoto de 1960. Población Modelo. Puerto Montt.  
Fuente: Elaboración Propia en base a relatos locales.

Los pobladores explican:

*“El mayor sacudón del terremoto del 60’ fue en la Población Modelo y aquí en calle Santa María en la que tú ves aquí, aquí murieron varias familias que quedaron aplastadas; en total fueron 125 personas que fallecieron” ... “en esa parte de los chocho, que se vino el cerró abajo” ... “las casas se dieron vuelta y a los que no, se les cayó”.* (HABITANTES POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016).

Por otro lado, en la municipalidad y en las compañías de bomberos se recuerda el desastre debido a que, esta última, trabajó en el rescate de cuerpos desde los sectores de derrumbes. Acorde al relato de los voluntarios se señala *“se presenciaron escenas desgarradoras en la remoción de los escombros los que duraron aproximadamente tres meses”* (SÁNCHEZ, 2004; SEGUNDA COMPAÑÍA DE BOMBEROS, S/F) (Figura 15).



*Figura 15: Registro fotográfico Terremoto de 1960. Puerto Montt. Fuente: Memorias del siglo XX, S/F; EVZEN KRUL en CASA OPITZ, 2014*

La situación de la población requirió de una fuerte organización social para, por un lado, acoger a vecinos que carecían de hogar y por otro, lograr despejar el sector de derrumbe. Aquellas familias que habían perdido sus casas fueron acogidas en el colegio San Javier que se ubicaba en calle Guillermo Gallardo donde se abastecieron con alimentos y todo lo necesario para poder sobrellevar la tragedia. En cuanto a la limpieza de caminos estos se extendieron por un largo periodo por falta de recursos locales y nacionales a consecuencia de la magnitud del evento en todo el sector sur del país.

Como consecuencia del terremoto, la estructura urbana de la ciudad de Puerto Montt se modificó. La zona centro en particular vivió enormes transformaciones en donde se volvió a planificar el paseo peatonal y la morfología de la costa. Esto también tuvo repercusiones en la Población Modelo, donde luego de un periodo de expansión y crecimiento demográfico, vivió una disminución de zonas habitadas que correspondería al sector afectado por el deslizamiento, quedando habitado solo la zona que no fueron afectadas por el terremoto, la cual con el tiempo se consolidó, como es posible apreciar en la Figura 17.

Las razones por las que este sector no fue habitado en la década de los 60'S, dicen relación con el alto valor económico que implicaba para el municipio limpiar, dilatándose la ayuda estatal por un largo periodo, y por el recuerdo del desastre y sus consecuencias emocionales, que llevo a que nuevos habitantes no se instalaran con viviendas informales.

La estratégica localización de la Población Modelo con respecto al centro fue quedando rezagada debido al desastre, provocando que muchas familias vendieran y migraran desde el centro a la tercera terraza, comenzando con el poblamiento de esta hacia 1965. Por otro lado, aquellos habitantes de la población que no habían sufrido las consecuencias del deslizamiento pero que vieron sus casas destruidas por el movimiento, generaron una gran inversión en renovar sus viviendas y adaptarlas al nuevo escenario presentado.

A comienzos de la década de 1970, se vio en Población Modelo nuevas viviendas provenientes de la etapa de reconstrucción de la década anterior y con ello, un nuevo poblamiento en las zonas afectadas por el terremoto por viviendas informales.

### *5.1.1.3 Permanencia y crecimiento desde un contexto formal, el desarrollo de la “población”.*

El desastre provocado por el terremoto de 1960 generó, entre otros elementos, grandes pérdidas estructurales en la ciudad de Puerto Montt que llevaron a extender por al menos una década el periodo de reconstrucción de la ciudad, con énfasis en el centro histórico.

Dentro de esta realidad es que Población Modelo, debido a su cercanía y pertenecía con el centro, fue absorbiendo las nuevas modificaciones realizadas en el casco histórico desde una óptica indirecta y alejada. Las inversiones directas en cuanto a reestructuración de la ciudad no involucraban a Población Modelo, sin embargo, diversas obras en el centro permitieron renovar los alrededores de la población, por ejemplo, la demolición del cerro Padre Los Jesuitas permitió extender la calle Benavente para unir la principal avenida de la población, José Manuel Balmaceda, con el centro de la ciudad (Figura 16).



*Figura 16: Apertura Cerro Padre los Jesuitas para extensión calle Benavente. Puerto Montt.  
Fuente: CEPH, 2006*

La década del 60' fue un periodo de cambios y reestructuraciones en la población, en ella se generaron nuevas avenidas, mejoras en la infraestructura de las viviendas, extensión del alcantarillado y agua potable. Estas mejoras permitieron hacia 1970 volver a habitar las zonas despobladas producto de los deslizamientos, generando un quinto periodo de extensión de la población, como se observar en la Figura 17, que contemplaba aquellas zonas que se expusieron al deslizamiento. Se demarcó las calles que formaron la nueva estructura urbana, sin embargo, el sector de las laderas se mantuvo inhabitable debido a los relatos locales de lo ocurrido en el terremoto.

Para los actuales pobladores de Modelo, el comienzo de la década de 1970 fue un renacer, se comenzaban a ver nuevas iniciativas y trabajos para el fortalecimiento de la comunidad y barrio. Las obras a nivel local permitían el establecimiento definitivo de muchas viviendas que aún no lograban regularizarse. Estas actividades de reconstrucción permitieron poder “*tomar conciencia*” (PRESIDENTE J.J.V.V POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAS, 2016) frente al sector de riesgo de deslizamiento y a la situación irregular de algunas viviendas, lo que llevó a una mayor cohesión social y organización en la junta de vecinos.

A mediados de la década del 70' el proceso mencionado con anterioridad se estancó abruptamente debido al golpe de estado de 1973. Este restringió y opacó el proceso social dentro de Población Modelo debido a que se caracterizaba por congregarse a los líderes de diferentes organizaciones obreras que nacieron y desarrollaron, en el último siglo, un fuerte vínculo con el gobierno de la Unidad Popular.

Esto generó, a medida que avanzaba la década de 1970, un estado de letargo social que se prolongó dos décadas. Las organizaciones sociales decayeron, la junta de vecinos detuvo sus actividades, los vecinos comenzaron a migrar a algunas zonas de la ciudad y a otras localidades, provocando una pérdida de la cohesión social alcanzada luego del desastre sumado a un sentimiento general de abandono por parte del Estado, principalmente de la municipalidad, para con la comunidad de Población Modelo.

Dentro de las décadas siguientes, 1980 y 1990, en la ciudad de Puerto Montt se dio un proceso de crecimiento hacia la 4ª terraza debido entre otros elementos, al nombramiento de la ciudad como capital regional que la convirtió en punto de conexión administrativo con las zonas más australes del país; y a la llegada, al final de la década de los 90', de nuevas actividades económicas, en particular la salmonicultura que incentivó el crecimiento y la inversión en infraestructura urbana (SAAVEDRA, 2007; VILARÓ, 2017).

El proceso anterior trajo consecuencias directas en el desarrollo de la población, en su estructura y crecimiento. El fuerte deslizamiento de 1960 estableció una zona habitable consolidada, evidenciando como límite de crecimiento el comienzo de las laderas correspondientes a la 2ª terraza. A pesar de esto, hacia la década de los 90'S fueron estas últimas las que comenzaron a habitarse de manera acelerada por viviendas de carácter informal cómo es posible observar en la Figura 17.

Las nuevas viviendas informales se concentraron en la ladera del sector norte de la población, colindando con las últimas casas entre las calles Enrique Mac Iver y Chillán. La zona de deslizamiento del terremoto de 1960 también fue habitada, pero en menor densidad que las del sector norte. En la actualidad para la Oficina de Emergencia de la municipalidad estas laderas, en particular Mac Iver, es una de las más riesgosas.



dos hitos que evidenciaron la estratégica localización de Modelo con respecto a las actividades desarrolladas en el centro de la ciudad. Por un lado, la instalación del alumbrado público genera una sensación de seguridad y preocupación de las autoridades permitiendo y aumentando el tránsito peatonal en la población hacia diversas zonas del centro; y por otro, la apertura de la avenida Santa María hacia el centro, pasando de ser un camino peatonal a una calle principal, aumentando con ellos el flujo vehicular y comercial.

Estos hechos permitieron la llegada de actividades de servicios a la Avenida Santa María durante la primera década del año 2000, tales como bancos, farmacias entre otros. Estos demandaron terrenos en torno a la población, provocando en sus habitantes la inquietud por resguardar su patrimonio, el sentido de pertenencia y valor que tienen sobre el territorio.

Las inmobiliarias en esta etapa cumplieron un rol fundamental en visibilizar a la población como nodo activo de las actividades centrales, donde, al demandar lotes de terrenos para la inversión generaron una revalorización del sector que llevó a movilizar al comercio a la zona. Esto provocó en sus habitantes cambios importantes en su comportamiento habitual generando que algunos vendieran sus propiedades, otros se preocuparan por reactivar las juntas de vecinos o los comités de vivienda en busca de regularizar algunos espacios y también mejorar las fachadas de sus hogares y entorno.

La organización territorial de base se vuelve fundamental en este proceso al lograr mejoras para el sector en conjunto con las autoridades municipales. En relación con esto es que los habitantes actuales sienten que se revalora la localización del barrio en torno a la ciudad de Puerto Montt, comenzando a organizar programas y actividades en conjunto con las autoridades locales y regionales, generando un sentir a nivel local de formar parte del centro como barrio histórico.

Una cifra que permite demostrar el valor que ha adquirido el barrio como parte del centro de la ciudad es el aumento de su población. En el año 2002 (Figura 18) se contabilizaron un total de 4.757 habitantes que evidencia la actual ocupación amplia y extensa; para el 2016 el presidente de la Junta de Vecinos señala que alcanza a 8.200 personas.

Otro rasgo importante de la comunidad dice relación con el cambio etario predominante entre el año 2002 y el año 2016. En el año 2002 el mayor número de personas se concentraba en aquellos que tenían entre 20 y 40 años (INE, 2002), lo que se contrasta con la información entregada por el presidente de la J.J.V.V para el año 2016 donde la mayoría de la población correspondería a aquellos habitantes que poseen entre 30 y 50 años aproximadamente, destacando en segundo lugar aquellos habitantes que tienen entre 20 a 40 y tercer lugar aquellos que tienen 60 años y más. Este último grupo etario, junto a aquellos que tienen entre 30 y 50, son los que movilizan los actuales proyectos de la población centrados en mejorar la movilidad y necesidades del adulto mayor. En cuanto al nivel socioeconómico predominante este corresponde a la clasificación C3 (clase media baja) (IDE, 2012).

Uno de los elementos importantes a destacar dentro de la Figura 18 es la extensa ocupación de las laderas. De acuerdo con la información entregada por DIDECO estas han sido erradicadas en variadas oportunidades, pero se vuelven a habitar, sin considerar el peligro a deslizamiento al que se exponen sus habitantes como ya ha ocurrido para el terremoto de 1960 y dos eventos de alta magnitud, relatado por carabineros, para el año 2014 y 2015. Es significativo señalar que la ladera oeste se encuentra extensamente habitada, pero se observa que el sector afectado por deslizamiento presenta menor cantidad de personas por manzanas.

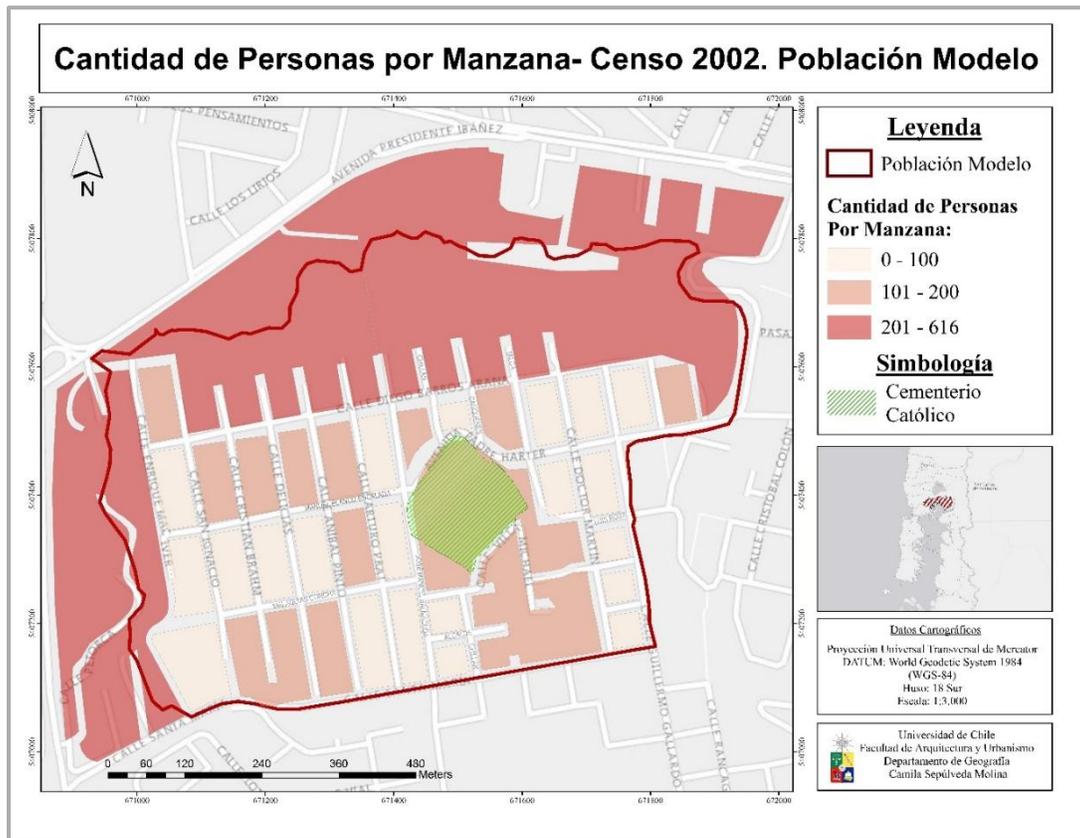


Figura 18: Cantidad de personas por manzana- censo 2002. Población Modelo. Puerto Montt.  
Fuente: elaboración propia en base a INE, 2002.

En cuanto a la infraestructura urbana se evidencia la carencia de pavimentación en las calles interiores de la población, como es posible observar en la Figura 19. De las entrevistas realizadas en terreno en este sector se recoge mayoritariamente la opinión que la falta de pavimentación de las calles interiores debido a que disminuye la calidad de vida de sus habitantes. La falta de pavimentación en un espacio central de la ciudad se asocia, para este caso, al carácter ilegal de la población el cual llevó a que las autoridades dentro del desarrollo

urbano desestimaran la necesidad de invertir en espacios informales, sin embargo, en la actualidad se ha generado un trabajo mancomunado entre la municipalidad y la junta de vecinos a través de un proyecto de pavimentación participativa en desarrollo con recursos MINVU, el cual ha permitido mejorar la calidad de vida y el posicionamiento del barrio con respecto al desarrollo de proyectos comerciales que se dan en el sector.

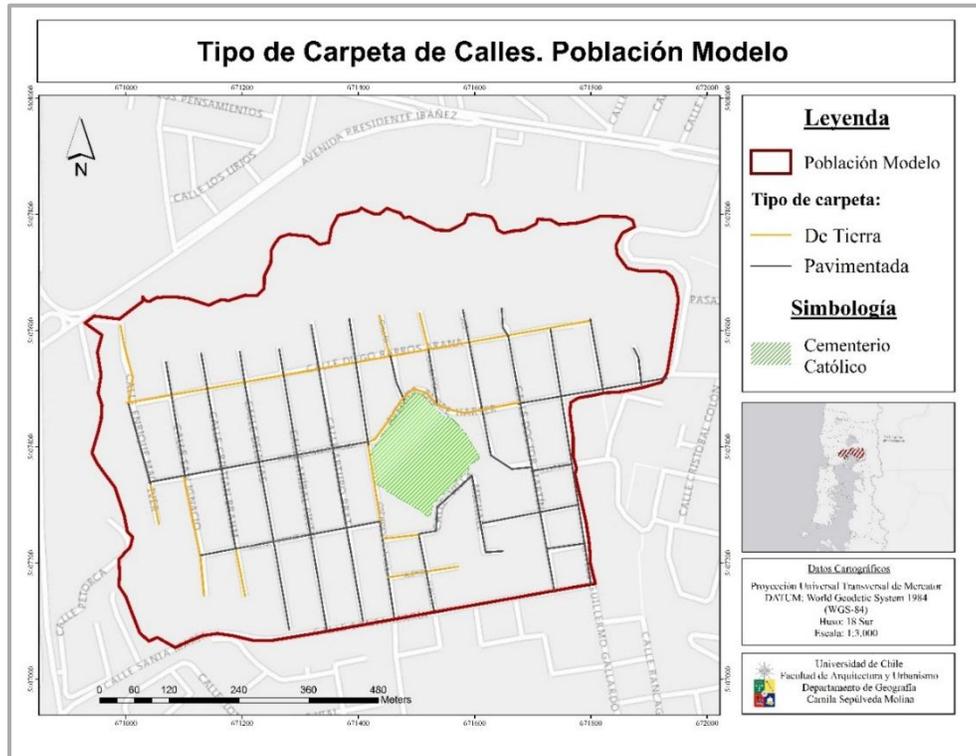


Figura 19: Tipo de carpeta de calles. Población Modelo. Puerto Montt. Fuente: Elaboración propia en base a VILARÓ, 2017.

Con respecto a la calidad de las construcciones que se encuentra en esta población se puede señalar que se ubican en un rango de “media inferior” y “media” como se evidencia en la Figura 20, atribuyendo los sectores con calidad superior, a lotes de terrenos vendidos para el desarrollo inmobiliario. La mayoría de las construcciones fueron realizadas en la reconstrucción de 1960, demostrando que la precariedad de la vivienda aún no se aborda de manera adecuada en la población. Según sus propios habitantes en la actualidad se da la inversión particular mediante autoconstrucción, siendo, en palabras de DIDECO, personas ajenas a la propiedad, como nietos o hijos, quienes buscan restaurar, pero que no llegan a concretarse debido a la negativa de sus residentes oficiales que suelen ser adultos mayores.

A su vez, el uso de suelo establecido en la población se relaciona en su mayoría con el habitacional debido al contexto establecido en la formación de la población y su posterior desarrollo. Sin embargo, en el último siglo es posible observar cambios hacia el sector de servicios concentrados en la calle Sana María debido a que es el principal eje de comunicación con el centro de la ciudad (IDE, 2012) y se define esta zona dentro del PRC como área potencial de renovación urbana (I. Municipalidad de Puerto Montt, 2008).

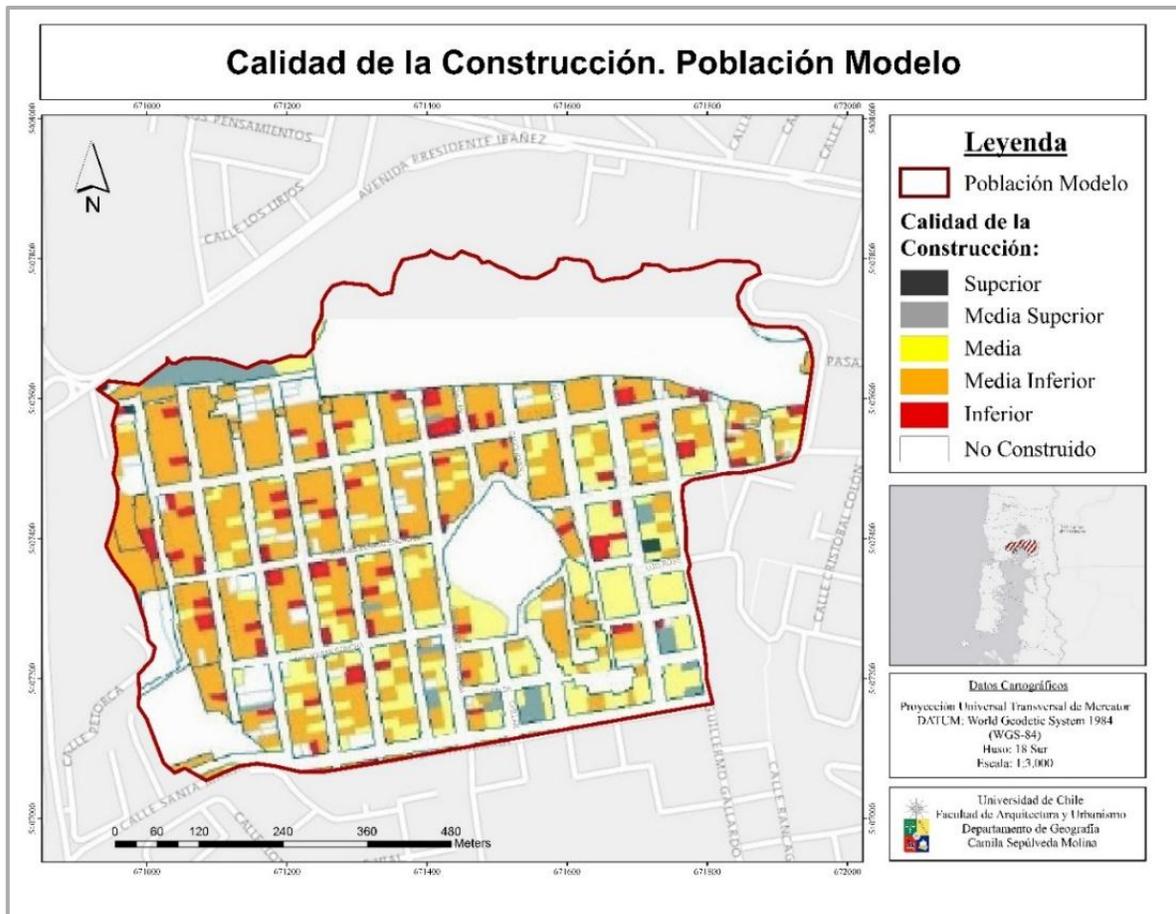


Figura 20: Calidad de la Construcción. Población Modelo. Puerto Montt. Fuente: elaboración propia en base a VILARÓ, 2017.

En la actualidad se establecen problemáticas relacionadas a la constante presión inmobiliaria presentada por el sector privado para la inversión; la falta de locomoción colectiva que ingrese a sectores interiores de la población para la movilidad expedita de los adultos mayores; la humedad de los suelos que presentan afloramiento de aguas y el aumento de delincuencia.

En cuanto a las iniciativas que se dan en la población para mejorar las condiciones de vida, se menciona la pavimentación de las calles, el aumento del alumbrado público y la activación del comercio a nivel local como ejes fundamentales para los pobladores. En base a esto último es que se menciona el aumento de residenciales y mini market que para los vecinos de la población son el mejor ejemplo de actividades que los posicionan como parte del centro histórico.

Hoy en día es esencial para los pobladores de Modelo lograr regularizar las viviendas que se mantienen en condición de ilegalidad, mermando la permanencia y calidad de vida de aquellos que habitan en esta realidad como también, la posibilidad de ingresar a programas estatales en favor del barrio y de mejora en la infraestructura habitacional. Al mismo tiempo es fundamental lograr erradicar las viviendas irregulares que se dan y mantienen en el sector de las laderas (Figura 21).



*Figura 21: Asentamientos Informales Zona Ladera Mac Iver. Población Modelo. Fuente: VILARÓ (2017)*

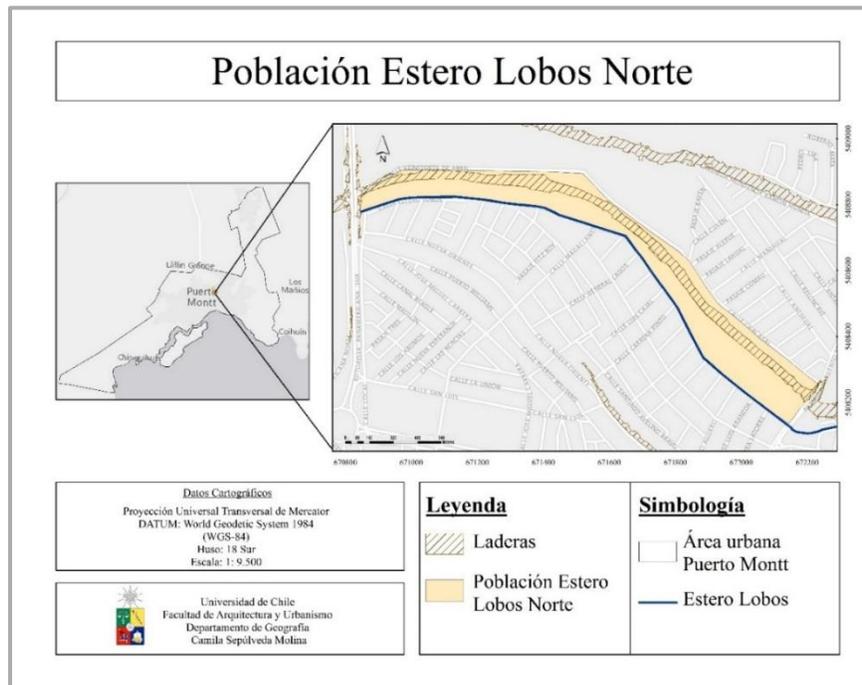
En base a lo señalado anteriormente y a la visibilidad de la población en el último siglo es que la organización social se ha reestablecido como eje principal del desarrollo de la comunidad, destacando el arraigo de sus habitantes a la historia de la población porque sus familias fueron gestoras y protagonistas de ella. El revalorar su ubicación con respecto a la ciudad genera que, en palabras del presidente de la Junta de vecinos los pobladores de modelo sientan que “ahora somos parte del centro” ... (PRESIDENTE JJVV, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016)

#### *5.1.2. Población Estero Lobos Norte*

La Población Estero Lobos comprende una extensa zona de oeste a este localizada en el sector noreste de la ciudad de Puerto Montt, cruzando la urbe de manera transversal formando una “ceja” y siguiendo la ruta establecida por el Estero Lobos. La población se desarrolla al

norte de la tercera terraza colindando con el comienzo de la cuarta terraza a los pies de la ladera que componen a esta última.

Los límites de la población están dados por la calle Panamericana norte hacia el Oeste, la calle Veintisiete de Abril hacia el Norte la cual se extiende hacia el Este con el nombre de Chacayal y calle Icalma, teniendo el limite Este en la avenida Volcán Puntiaquedo y limitando al Sur con la calle Träumen y en su extensión hacia el Oeste con el nombre de Pasaje Edmundo Lobos cómo es posible observar en la Figura 22.



*Figura 22: Población Estero Lobos Norte. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia.*

Esta población a la largo de su extensión se dividen en diversos barrios que se diferencian entre sí por sus historias de formación y desarrollo, encontrando así, dentro de ella la población Villa Los Héroes (Figura 23), localizada a los pies de la cuarta terraza entre las calles Isabel Riquelme por el Este, Pasaje Edmundo Lobos por el Sur, ladera de la cuarta terraza por el Norte y calle Carrera Pinto por el Oeste.

Las principales cualidades de la Población Villa Los Héroes en cuanto a su emplazamiento dice relación, por un lado, con el grado de conectividad que presenta el sector al estar localizados a una cuadra de la Avenida Sargento Santiago J Silva por donde transita gran cantidad de locomoción colectiva lo que permite un acceso expedito al centro de la ciudad. Por otro lado, al ser un sector aislado del centro histórico carece de algunos servicios (RUIZ,

2015) básicos, sin embargo, el cambio de algunos sectores administrativos de la municipalidad hacia la calle Pdte. Ibáñez ha permitido acceder a beneficios municipales y servicios con mayor facilidad.

En cuanto al uso de suelo, este sector se caracteriza por tener una ocupación extensa relacionada a la vivienda, tanto de asentamientos informales como de condominios realizados por SERVIU. En segunda instancia, y con mucha menor presencia que las viviendas, el uso de suelo se vincula a servicios en particular supermercados y minimarket.

Uno de los elementos peculiares y que caracteriza a esta población, es la presencia del Estero Lobos localizado en el Pasaje Edmundo Lobos hacia el sur. Esto ha generado, a lo largo de los años, severas inundaciones en esta zona de la población, así como en toda la “ceja” que la compone.



Figura 23: Villa Los Héroes. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia

### 5.1.1.1 Origen del Asentamiento Informal

La Población Estero Lobos posee un periodo de desarrollo amplio y variado que se configura de acuerdo con los procesos sociales y urbanísticos dados en la ciudad de Puerto Montt el cual, a modo general, se caracteriza por el aumento demográfico explosivo, el crecimiento

urbano hacia las terrazas y los sectores más altos de la ciudad, formando asentamiento normados e informales.

En Puerto Montt desde su fundación hasta la actualidad se presentan periodos de expansión urbana progresivos, que permiten apreciar como la ciudad se desarrolla y crece de manera acelerada, donde la inauguración del ferrocarril en el año 1932 se presenta como hito que desencadena el primer proceso de poblamiento de la zona urbana permitiendo la expansión a la segunda terraza. Esto lleva a descubrir y mirar la ciudad “hacia arriba”, evidenciando el crecimiento a zonas más elevadas debido a que sus cualidades topográficas impiden el crecimiento hacia las zonas Este y Oeste (RUIZ, 2016).

La expansión en la segunda terraza se da debido a la oportunidad de desarrollo que consolida a la ciudad como eje de las actividades económicas del extremo sur, sin embargo, este proceso se estanca luego del terremoto del año 1960 a la necesidad de reconstruir la ciudad en su totalidad, la trajo consigo un aumento demográfico debido a la necesidad de mano de obra de bajo costo para el levantamiento de la ciudad, principalmente del centro y de la tercera terraza, usando esta última como nuevo espacio para habitar la urbe.

En este periodo, y con mayor énfasis hacia 1965, la tercera terraza comienza a poblarse desde la zona sur hacia el norte, convirtiéndose en uno de los sectores más demandados dentro de la reconstrucción por su lejanía con la costa, a la necesidad de los habitantes de la primera terraza de migrar de la zona afectada y a el valor de las nuevas construcciones las cuales se presentaban como una oportunidad para la clase obrera de acceder a viviendas de bajo costo.

La zona de la tercera terraza comienza a ser vista como el sector periférico de la ciudad con potencial de expansión y desarrollo habitacional, adquiriendo con estas características el establecimiento de asentamientos informales en el sector norte de la tercera terraza que colinda a su vez con las laderas de la cuarta terraza.

Esta población informal posee un elemento particular relacionado al flujo de agua presente en el extremo sur de la terraza mencionada, siendo conocido hoy como Estero Lobos, el cual se configura como el cauce natural principal de la ciudad, naciendo en el sector La Paloma, cercana de una zona en la actualidad urbanizada, y que escurre de Este a Oeste con un caudal aproximado de  $12.950\text{m}^3/\text{seg}$  (GORE LOS LAGOS, 2013). En la interacción del Estero con el campamento se da un patrón reiterativo en la conformación de un asentamiento informal el cual se basa en preferir asentarse cercanos a flujos de agua (FERNANDES, 2011) ya que este representa una fuente de abastecimiento esencial para la vida, conformando un símbolo de la informalidad.

En concordancia con lo anterior es que se comienzan a desarrollar asentamientos informales en la tercera terraza en particular a la orilla del Estero Lobos, hacia el sector noroeste de la ciudad, en la zona más periférica de ella hacia el año 1970, siendo además este sector la

entrada norte de Puerto Montt colindando con la calle Panamericana Norte por el Oriente, entre las calles Veintisiete de abril por el norte, Los Cuencos por el oeste, Psje. Edmundo Lobos por el sur y Pasaje Bajo Pisagua por el este como se aprecia en la Figura 24.

Este asentamiento conocido como Estero Lobos es el que da inicio al desarrollo de otros asentamientos a la orilla del Estero antes mencionado y que permite la formación de la población Estero Lobos Norte, sector seleccionado para el desarrollo de la presente investigación.

En la década de 1970 y con la llegada del Gobierno de la Unidad Popular las tomas de terreno a nivel nacional aumentaron a través de los asentamientos conocidos como “campamentos” debido a las promesas de campaña basadas en formalizar algunos asentamientos y entregar viviendas nuevas a otros que se encontraran en esta misma condición (MINVU, 2007) motivando a que crecieran las zonas donde ya estaban establecidas poblaciones irregulares.

Esta última cualidad es característica de la informalidad, ya que se ha detectado como patrón que las zonas irregulares tienden a crecer progresivamente hacia sus extremos, en vez de concretarse nuevos sectores informales (FERNANDES, 2006). En torno a lo anterior es que la directora de DIDECO menciona que la presente población “*Como toda toma de terreno, se fue agrandando...*” (DIRECTORA DIDECO, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016). Para el caso de Puerto Montt, con un evidente desarrollo y ocupación de la tercera terraza, la Población Estero Lobos fue siendo conocida como el lugar idóneo para instalar viviendas de carácter irregular por lo que su expansión fue inminente, logrando expandirse a la zona Este de la “ceja” cómo es posible observar en la Figura 24.

El avance de la informalidad en este sector fue dándose de manera progresiva y acelerada, extendiendo aún más su ocupación hacia la zona Este de la tercera terraza, siguiendo el curso del Estero Lobos. Hacia el año 1973 se logró una ocupación absoluta de la rivera del río formando la actual “ceja” de la tercera terraza de Puerto Montt (Figura 24).

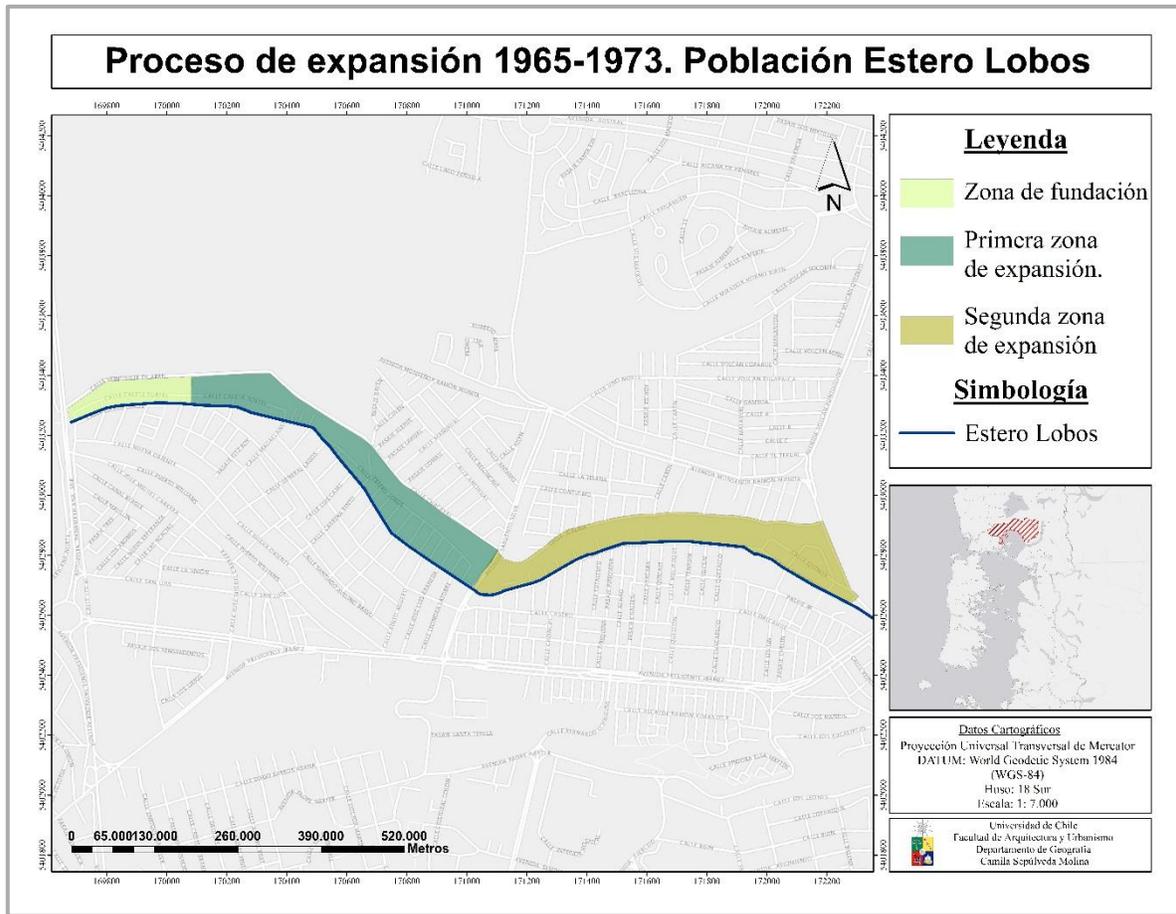


Figura 24: Proceso de expansión desde 1965 a 1973 en Población Estero Lobos. Puerto Montt.  
Fuente: Elaboración propia en base a relatos locales.

La ocupación se dio de manera desordenada, sin planificación, siguiendo el ideal de los campamentos por alcanzar la vivienda definitiva a través de uno de los programas del Estado basado en la accesibilidad a un hogar para personas establecidas a través de este mecanismo. En un comienzo para los pobladores del sector esta toma de terrenos debía ser transitoria, transformándose en un mecanismo de acceso a la vivienda, sin embargo, debido a la carga emocional que sentían con el lugar y el esfuerzo de levantar sus hogares, decidieron luchar por ellos como vivienda definitiva.

En el desarrollo de la Población Estero Lobos se van dando diversas ocupaciones al alero de los mencionados campamentos, nacidos en 1970 y consolidados en 1973, donde además se redefinen las ocupaciones dividiendo la zona en dos, por el lado oeste población Estero Lobos Norte, la cual se organiza y establece de forma instantánea en el primer año de fundación y por el este la Población Estero Lobos Sur creada hacia 1973, cómo es posible evidenciar en la Figura 25, quedando dividida ambas poblaciones por la avenida Sargento Santiago J Silva que actúa como barrera socio-espacial.

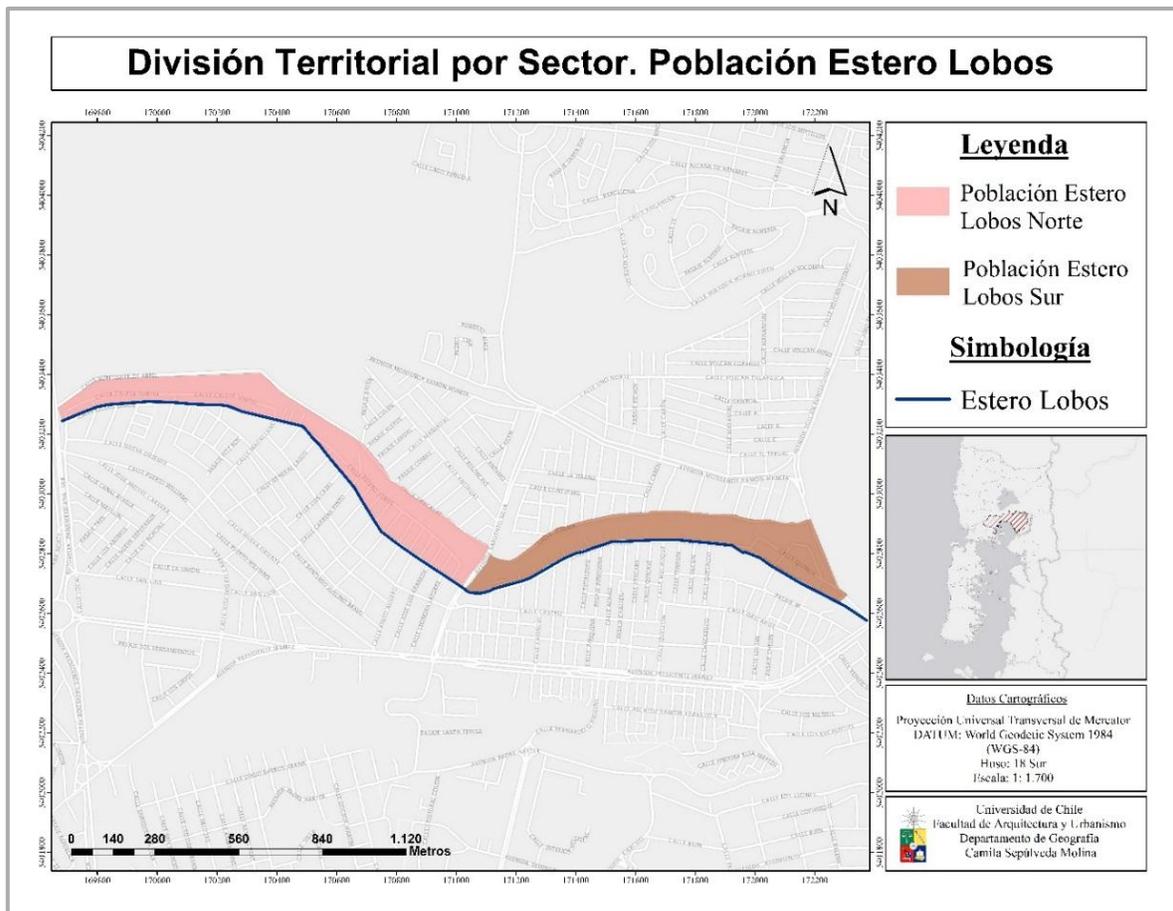


Figura 25: División territorial por barrio. Población Estero Lobos. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia en base a relatos locales.

Luego de la expansión antes mencionada hacia el año 1973 y junto con ello, la vivencia del golpe de Estado del mismo año, las condiciones de ocupación de las zonas informales cambiaron de manera drástica a lo largo de Chile sufriendo, por sobre todo en la zona central, allanamientos y radicaciones de manera violenta por contener a la gran masa social a favor de la Unidad Popular.

Para el caso de Puerto Montt y en particular para el sector de Estero Lobos, el comienzo de la dictadura marcó un proceso de lucha social por mantener el derecho a la vivienda en este sector dándose enfrentamientos constantes y prolongándose en la Población Estero Lobos Sur los cuatro primeros años del golpe de Estado; para el sector colindante con la avenida Sargento Santiago J Silva correspondiente a la primera parte de Estero Lobos Norte los 3 primeros años; y para la zona norte, en su sentir incluso hasta la actualidad.

### *5.1.1.2 Resistencia y consolidación como medios para alcanzar la formalidad*

La década del 1970 se vivió de forma intensa en los sectores informales de la tercera terraza; dentro de estos años las poblaciones se fundaron y crecieron al punto de ocupar un extenso, pero angosto sector colindante con la cuarta terraza en la orilla del Estero Lobos, generando una toma de terrenos masiva pero que no logró consolidarse en su totalidad.

El golpe de estado de 1973 trajo consigo, entre las acciones que buscaban desarticular a la sociedad, un plan de radicación y erradicación masiva en los principales campamentos de Chile, particularmente de la zona central, que afectó de igual manera a la ciudad de Puerto Montt en la composición de estos campamentos irregulares.

Uno de los principales sectores afectados con esta medida entre los años 1974 y 1975 fue la Población estero Lobos en su totalidad abarcando las cejas Norte y Sur, sin embargo, la resistencia puesta a este proceso se vivió de manera diferente en ambos sectores. En el sector Estero Lobos Norte los intentos de radicación fueron continuos, pero no tuvieron cabida para la zona que presentaba campamentos de mayor antigüedad, logrando permanecer aquellas personas localizadas desde la actual calle Magallanes hacia el poniente.

En el caso de los campamentos localizados de la calle Magallanes hasta la avenida Sargento Santiago J Silva su resistencia a la radicación no tuvo efectos positivos debiendo desalojar los territorios de manera acelerada, viviendo instancias de desocupación en que no lograron deshabitar sus viviendas, perdiendo algunas pertenencias significativas para los pobladores.

Hacia la zona de Estero Lobos Sur la radicación sentencio la misma solución y consecuencias dadas en el sector antes mencionado, debido a que, observando las secuelas de la zona más cercana a ellos que vivió la radicación masiva, optaron por desalojar de forma oportuna, dejando, por ende, la Población Estero Lobos solo compuesta por sus habitantes del extremo poniente que correspondían a su vez a la zona de fundación (Figura 26).



Figura 26: Periodo de Radicación. Población Estero Lobos. Puerto Montt. Fuente: Elaboración Propia en base a relatos locales.

Luego de este proceso de radicación, hacia el año 1975, se proyectaron en las zonas afectadas la creación de poblaciones organizadas por SERVIU para funcionarios del Estado. Esto implicaba que las familias que deseaban optar a las viviendas debían contar con la capacidad económica para pagar el crédito Estatal que debían postular a través de MINVU, cancelando además un 25% del valor de las casas de manera inmediata o a través de una cuenta de ahorro de la vivienda establecida por el Estado de la época.

El ideal de MINVU era lograr generar un gran conjunto habitacional a lo largo de toda la zona desalojada que abarcaba la antigua población Estero Lobos Sur más el territorio norte que fue radicado, permitiendo seguir con una expansión de la ciudad en la tercera terraza de forma planificada. Esta propuesta habitacional era esperada dentro de los empleados fiscales debido a que serían los primeros conjuntos habitacionales que se presentarían y desarrollarían bajo el alero de MINVU y SERVIU bajo el régimen militar, en la ciudad.

SERVIU comenzó los trabajos en la primera zona de Estero Lobos Norte que comprendía la intervención en el tramo de la calle Magallanes hasta la calle Carrera Pinto, donde debido a la estrechez del territorio se decidió establecer un área verde, la cual más adelante debido a la soledad del sector, serviría como nuevo espacio para el asentamiento de campamentos hacia la zona de la ladera.

La creación de los complejos habitacionales se comenzó a materializar en la zona comprendida entre las calles Carrera Pinto por el poniente y Sargento Santiago J Silva por el oriente, con el objetivo de extender las viviendas hacia la zona de Estero Lobos Sur en una tercera etapa del proyecto. Las casas, en base a los relatos locales, fueron diseñadas en una estructura de 42 m<sup>2</sup> donde se podía contar con dos habitaciones, living-comedor, cocina y un baño, en un terreno que va desde los 170 m<sup>2</sup> a los 180 m<sup>2</sup>, en el cual se pudiera generar una ampliación del domicilio antes mencionado.

Las labores de construcción se realizaron desde 1975 hasta 1978 aproximadamente, debido principalmente a los diversos inconvenientes presentados por pobladores en situación irregular que se presentaban en el sector demandando viviendas sociales. Las constantes manifestaciones y la soledad en la que se encontraban las construcciones llevaron a que SERVIU decidiera hacer entrega del conjunto habitacional no concluido en su totalidad.

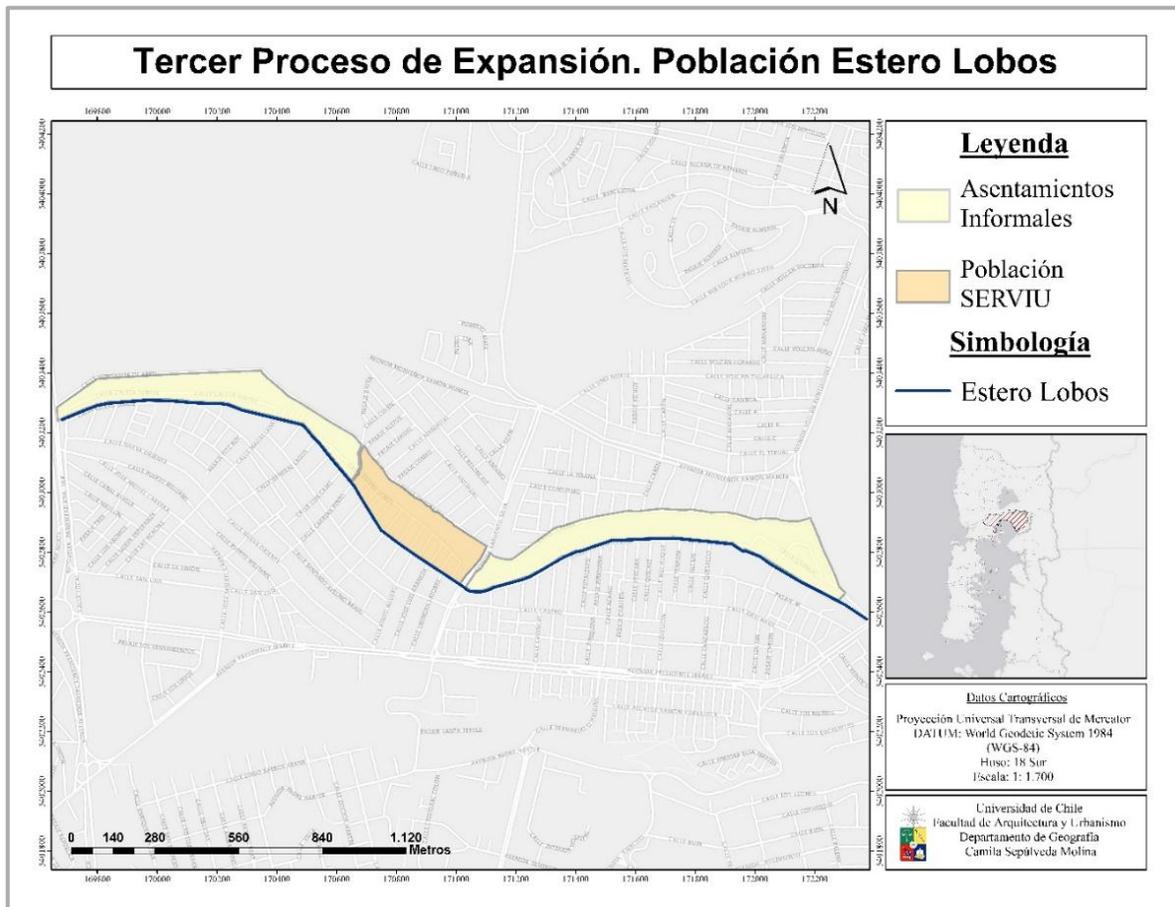
Las viviendas fueron entregadas con falencias en cuanto a su diseño urbano, en particular se menciona el hecho de que las calles del conjunto habitacional no contaban con pavimentación, recordando por parte de los pobladores que en los inicios de la población “*no existía la diferencia entre calles y veredas*” (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, 2016), los terrenos de las viviendas tampoco presentaban mayor intervención evidenciando como característica común la gran cantidad de barro al momento de la entrega debido a las condiciones climáticas y su cercanía con el Estero Lobos.

Esta falencia en el urbanismo del conjunto habitacional fue entregada por parte de MINVU y SERVIU bajo responsabilidad de la junta de vecinos del nuevo conjunto habitacional, quienes debían trabajar y organizar con la municipalidad la entrega de recursos para un proyecto local que pavimentara las calles. En torno a esto es que la actual presidenta de la junta de vecinos menciona “*al momento de la entrega se formó un comité de trabajo que se abocaron de lleno para trabajar en la pavimentación de calles y pasajes... los trabajos comenzaron hacia 1979, un año después de la entrega de las viviendas*” (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONA, 2016).

El propósito principal de la entrega de las viviendas antes mencionadas era poder continuar con el proyecto habitacional hacia el sector de la antigua población Estero Lobos Sur, sin embargo, debido al retraso en las labores se vivió un tercer proceso de toma de terrenos desde 1979 en adelante, agudizando y tomando mayor alcance hacia 1986. Estos asentamientos irregulares abarcaban desde la calle Magallanes hasta Carrera Pinto en la zona Norte de estero

Lobos y hacia el sector Sur, desde la calle Sargento Santiago J Silva hacia el oriente, abarcando desde la ladera de la cuarta terraza hasta la orilla del Estero Lobos, deteniendo su avance en la calle Volcán puntiagudo por el Este.

Esto lleva a que se dé una nueva configuración en torno al Estero Lobos y el desarrollo habitacional establecido en el lugar, dejando la mayor parte del sector establecido por tomas de terreno irregulares y un pequeño sector por viviendas realizadas por SERVIU cómo es posible observar en la Figura 27.

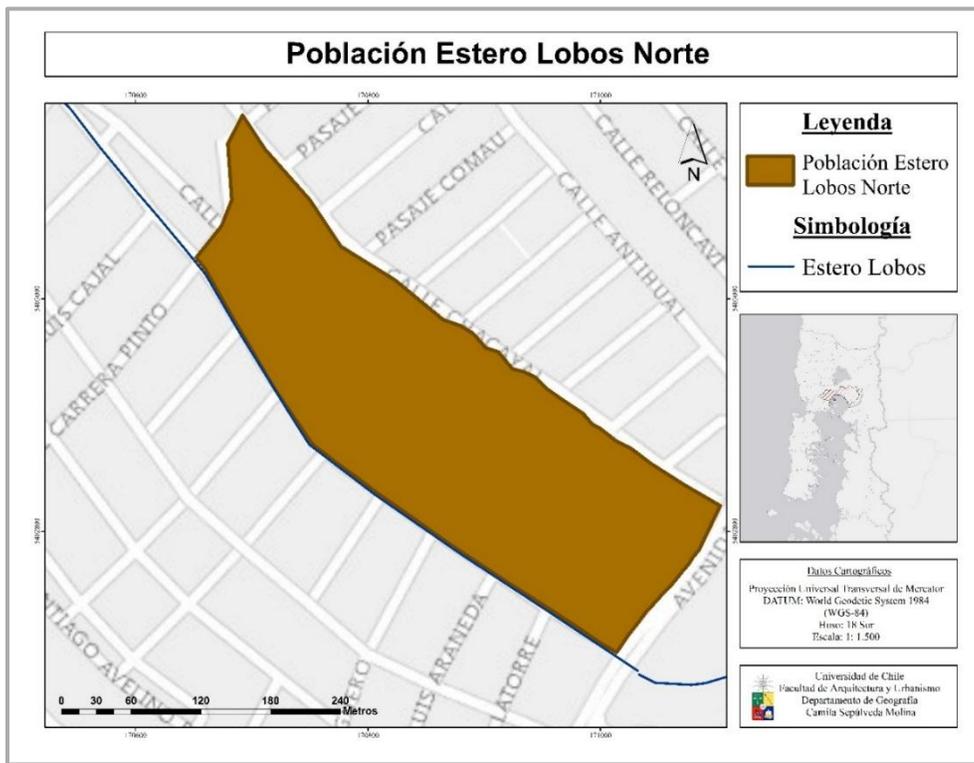


*Figura 27: Tercer Proceso de Expansión. Población Estero Lobos. Puerto Montt. Fuentes: Elaboración propia en base a relatos locales.*

Una de las consecuencias inmediatas debido a esta nueva configuración es la fragmentación de la organización social al interior de lo conocido como “Población Estero Lobos”, llevando a que cada sector de la conocida “ceja” se constituyera con juntas de vecinos separadas, resolviendo los problemas a nivel sectorial, sin embargo, dentro de la ciudad, a nivel social

como de la municipalidad este sector abarca la configuración de Estero Lobos Norte y Estero Lobos Sur, como lo fue en sus inicios.

De esta configuración desarrollada a finales de la década de 1970 y durante la década de 1980 nace la Población Estero Lobos Norte, correspondiendo a la población desarrollada por SERVIU luego de las erradicaciones masivas. Esta zona corresponde a un área de aproximadamente 73.000 m<sup>2</sup>, que se localiza entre las calles Carrera Pinto por el poniente, Chacayal por el Norte, el Estero Lobos por el Sur y la calle Sargento Santiago J Silva por el Este (Figura 28).



*Figura 28: Estero Lobos Norte. Puerto Montt. Fuentes: Elaboración propia en base a relatos locales.*

### *5.1.1.3 Permanencia y crecimiento desde un contexto formal, el desarrollo de la "población".*

La población Estero Lobos Norte nace rodeada de un contexto informal, pero desde la regularidad establecida por SERVIU quien diseñó y desarrollo este proyecto habitacional como uno de los más esperados de la época debido al contexto de la dictadura donde se

evidenciaba que a través de esta construcción de viviendas los beneficios estatales tendrían continuidad.

Luego de la entrega de las viviendas, en 1978, los pobladores debieron formar un comité de trabajo presidido por Fernando Bucary con el fin de solucionar los inconvenientes generados por la pronta entrega de sus viviendas. De esta forma se estableció como prioridad trabajar en la pavimentación de las calles, cubiertas de barro y junquillo debido a la humedad del sector, debiendo generar un proyecto en conjunto con la municipalidad que destinara recursos a la pavimentación de calles, veredas y sectores particulares de las viviendas como las entradas de las casas.

Por otro lado, en este mismo proceso de pavimentación se menciona que el Estero Lobo, dentro de la villa, era considerada un “*río mugriento*” (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONA, 2016) en el cual se acumulaban los desechos de las poblaciones informales, atraía problemas de sanidad y mantenía las calles con barro, forjando así una percepción negativa del Estero y manteniendo una clara distancia con la idea que poseían los asentamientos informales de identificarse con este recursos al cual le debían el nombre de la población.

Los trabajos de pavimentación se extendieron a lo largo de cuatro años, en los cuales se dieron diversos procesos sociales al interior de la conocida “ceja de Puerto Montt” que afectaron al desarrollo de los proyectos establecidos por la población Estero Lobos Norte, entre ellos podemos mencionar la paralización de las obras de creación de un nuevo complejo habitacional y a consecuencia de aquellos, la lenta pero progresiva aparición de nuevas zonas informales.

Los pobladores recuerdan que para 1979, con el inicio de los trabajos de asfaltado, se evidenciaron tres asentamientos informales, “*una mamá con dos hijos pequeños, después estaba la casa de una familia mapuche y más allá estaba la señora Regina Stanger y hasta ahí llegaba*” (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONA, 2016). Sin embargo, a lo largo de los cuatro años del proceso de pavimentación los asentamientos irregulares comenzaron a expandirse en las cercanías de la población, particularmente en las laderas, en zonas visualizadas como área verde y en la “ceja” sur de la población Estero Lobos (Figura 29), donde permanece en la actualidad la informalidad (Techo- Chile, 2016).



Figura 29: Nueva configuración. Estero Lobos Norte. Fuente: Elaboración propia en base a relatos locales.

Al término de los trabajos de pavimentación el comité de trabajo posiciona como problemática secundaria la necesidad de contar con una sede vecinal que permita la organización social de la comunidad, postulando y trabajando a la par con la municipalidad para establecer en un espacio cercano a la población la infraestructura adecuada para el desarrollo de las funciones de la Junta de Vecinos Población Estero Lobos Norte.

La instalación de una sede vecinal se vio desfavorecida y mermada debido al aumento explosivo, hacia 1986, de tomas irregulares de terrenos en espacios destinados a la instalación de la infraestructura vecinal, siendo esto sectores cercanos a las laderas, zonas de área verde y/u otros espacios deshabitados aledaño a las viviendas de vecinos formales. Esto trajo consigo enfrentamiento entre vecinos formales e informales, teniendo que intervenir autoridades locales como carabineros para mediar en el conflicto.

Este problema llevó a que la organización vecinal buscará otros espacios dentro de la población para lograr establecer una sede extendiendo la petición hasta mediados de 1990 donde se relatan los últimos esfuerzos realizados por la comunidad para desalojar terrenos que corresponden a espacios públicos, así como un pequeño predio que daba a la calle Sargento Santiago J Silva, en el cual se proyectaba la realización de sala cunas y jardines con la posibilidad de anexar la sede vecinal.

Hacia 1992 se decidió como comité de trabajo establecer una junta vecinal a pesar de no contar con un lugar de reunión establecido, permitiendo esto la postulación a terrenos fiscales para la construcción de una sede con fondos municipales, por lo que, dentro de este contexto establecieron reuniones y mesas de trabajo con SERVIU quienes desviaron la responsabilidad al municipio al mando de Raúl Blanco Watson quien a su vez atendió sus demandas pero no encontró respuesta a lo largo de su alcaldía.

Esto llevó a que los pobladores relacionaran el conflicto vecinal con las voluntades políticas de SERVIU y el alcalde, quienes mantendrían enemistad por ser este último perteneciente al Partido Socialista asociando, además, la libertad de la informalidad a este mismo factor.

El presente contexto terminó por desarrollar un conflicto severo a nivel local que segregó, separó y confrontó a Población Estero Lobos Norte entre la formalidad y la informalidad, dividiendo las demandas locales en los intereses independientes de cada realidad y dificultando a su vez, la entrega de beneficios públicos a nivel sectorial.

Debido a los constantes problemas con el sector informal es que dentro de la población Estero Lobos Norte nace la interrogante del porqué llamarse de igual forma que la zona informal correspondiente a los terrenos de fundación de Estero lobos y el sector de Estero Lobos Sur. Esto provocó encontrar un nuevo motivo para levantar a organización vecinal desde la mirada formal con la finalidad de marginarse de la condición informal que los rodeaba.

*“El nombre que tienen las calles y pasajes no corresponden a un río, ni a un lago, es y son nombres y un homenaje a los que combatieron la guerra del Pacífico porque son todos nombres de patriotas, mire esta calle se llama Isabel Riquelme, ella es la mamá de Bernardo O’Higgins la de atrás se llama Leonora Latorre que también es un personaje de la historia la que sigue José Luis Araneda más atrás está, Sargento Candelaria...y ninguno tiene nombre de río, entonces está mal puesto Estero Lobo...”* (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONA, 2016).

En 1993 se comienza a dar la organización y asesoría legal para efectuar un decreto que redimiera el nombre de “Población Estero Lobos Norte” por “Villa Los Héroes” que involucró dos años de pesquisas logrando, el 20 de noviembre de 1995, que se pidiera mediante oficio municipal la modificación antes mencionada y el cambio de nombres de

pasajes y calles que hacían referencia a ríos, por nombre asociados a sucesos militares o castrenses como el cambio de “Nueva Caleta Tortel” por “Cuarta Compañía de Bomberos”.

Durante cuatro años se debatió el cambio de nombre dándose los principales enfrentamientos e inconvenientes en la zona poniente de la población debido a que deseaban mantener por nombre “Población Estero Lobos”. De esta forma se redefinió la zona para el cambio de nombre abarcando el sector construido de manera regular y la zona de laderas cómo es posible observar en la Figura 30.



*Figura 30: Villa Los Héroes. Población Estero Lobos. Fuente: Elaboración propia en base a relatos locales.*

El nuevo sector establece como límite la Avenida Sgto Santiago J Silva por el Este, Pasaje Edmundo Loboso por el Sur, Calle Carrera Pinto por el poniente y la ladera correspondiente a la cuarta terraza por el Norte, por otro lado, el oficio que permitía la presente modificación fue presentado el 26 de junio del año 1997, siendo un hecho comentado y documentado en los principales diarios de la ciudad (Figura 31) debido a que implicaba el cambio de nombre de una localidad simbólica dentro de la ciudad y de la historia de los asentamientos informales en Puerto Montt.



Figura 31: Extracto de diario local documentando cambio de nombre. Fuente: junta de vecinos Villa Los Héroes.

A pesar de contar con el respaldo y apoyo de las autoridades locales, los pobladores comentan que para aquel periodo el proceso se dilató por más de cinco años, concretándose finalmente el 2003 mediante la publicación en el diario oficial de la comuna. Esto conllevó diversas ceremonias y actos conmemorativos en la villa como icono de un renacer de los pobladores del sector, expresando sus vecinos que se vivió el nacimiento de una nueva identidad como comunidad (Figura 32).



Figura 32: Entrada Población Villa Los Héroes. Fuente: Google Street View, 2013

La J.J.V.V constituida en base a Villa Los Héroes, en la actualidad no cuenta con números aproximados de personas que viven en ella debido a las dificultades que se presentan ante la falta de una sede y la baja cantidad de inscripciones en la agrupación. Sin embargo, en base a los datos de INE (2002) se observa una ocupación y se contabilizaban para el Censo del año 2002 un total de 870 personas dentro de las manzanas que constituyen el límite actual de Villa Los Héroes.

Como es posible observar en la Figura 33 la población se distribuye de manera desigual en el territorio, siendo la zona de laderas aquella que evidencia mayor ocupación, así como dos manzanas que se encuentran en el centro de la Villa que corresponden a la zona que posee altos índices de inundación. En cuanto a los rangos etarios, la población que posee mayor representación corresponde a aquellos entre 0 y 19 años (34%) y aquellos entre 20 a 39 años (30%), siendo el menor grupo los adultos mayores con 60 años o más quienes solo logran representar un 9% del total (INE, 2002).

En relación con la materialidad de las viviendas en base a la observación en terreno, el relato vecinal y la información levanta en el PROT se logra establecer que ellas se conforman de material ligero siendo el elemento principal en la construcción siendo esta madera, considerándose como infraestructura regular (GORE los Lagos, 2013).

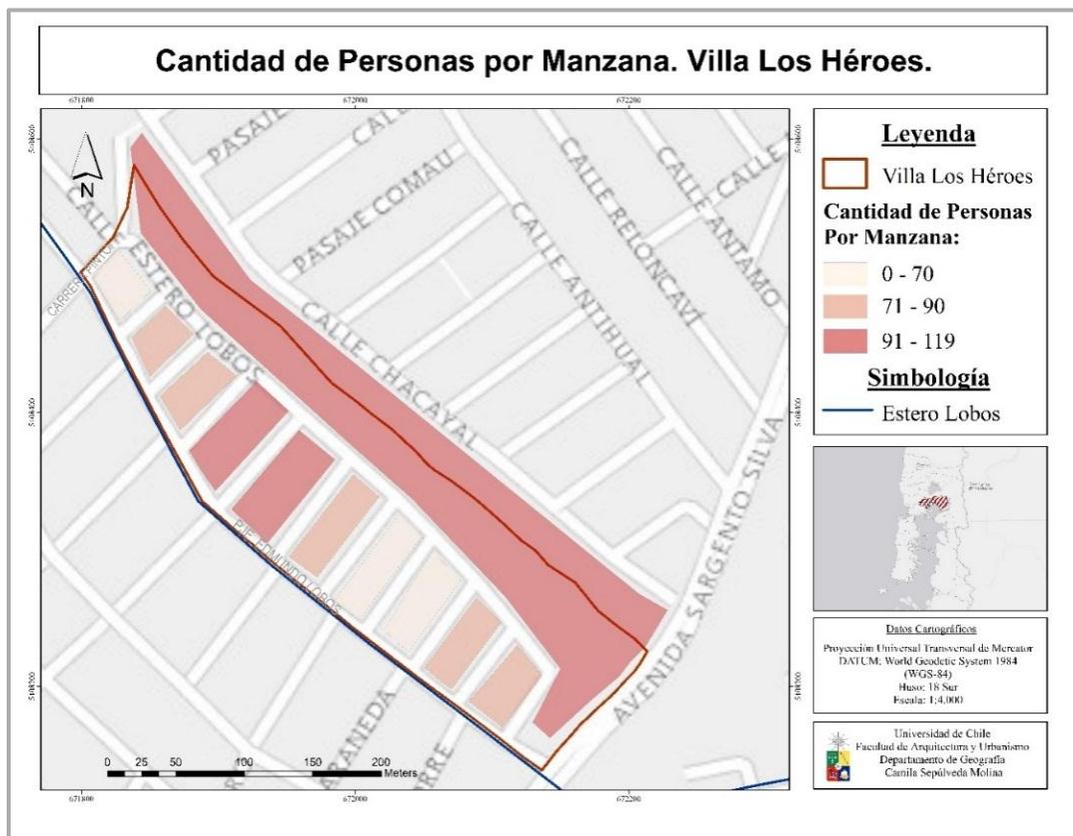


Figura 33: Cantidad de personas por manzana- censo 2002. Villa Los Héroes. Puerto Montt.  
Fuente: elaboración propia en base a INE, 2002.

Socialmente, y en particular a nivel comunal, esta rectificación en el nombre de la población no cambió la percepción de los habitantes frente a Villa Los Héroes identificando, incluso a nivel institucional, este sector como Población Estero Lobos Norte. Por otro lado, las

consecuencias más claras a nivel local debido a esto se dieron en la organización de la comunidad donde las personas asentadas en la informalidad dentro de la villa, localizadas en la zona de laderas (Figura 34), comenzaron un proceso de organización paralela a la de la junta de vecinos generando una superposición de estamentos y demandas, agudizando la fragmentación social al interior de la zona y dilatando la entrega de beneficios estatales.



*Figura 34: Permanencia de la informalidad en zona de ladera. Villa Los Héroes. Puerto Montt:  
Fuente: Google Earth (2013)*

Esta separación en cuanto a la organización vecinal terminó por establecer dos demandas icónicas según la administración; por un lado, la comunidad informal requirió la asignación de viviendas formales y la entrega de algunos títulos de dominio en el sector; y por otro la junta de vecinos de Villa Los Héroes retomó la petición histórica de una sede vecinal.

La respuesta a esto fue, para la comunidad informal, la entrega de viviendas SERVIU mediante la asesoría de Bienes Nacionales el año 2007 de la mano de la antigua “Linea de Atención a Campamentos [LAC]”, siendo algunas personas trasladadas de la zona de laderas, sin embargo, en base a lo relatado por los vecinos del sector y por el depto. De Asistentes Sociales, al ser desalojada las zonas informales, estas fueron habitadas de manera inmediata por otro grupo informal, contando ya con tres erradicaciones.

Esto provocó que vecinos antiguos de Villa Los Héroes decidieran vender o arrendar sus viviendas para migrar del sector debido a su negativa de vivir en la mutación de lo formal y lo informal, generando que la organización de la junta de vecinos en post de una nueva sede quedara rezagada debido a la poca cohesión social de los antiguos habitantes con los nuevos residentes y aquellos recientes habitantes de la zona informal.

Los sectores pensados como posible sede vecinal fueron ocupándose progresivamente por diversas organizaciones como ocurrió con una zona deshabitada en calle Sgto. Santiago J Silva con Estero Lobos el cual fue entregado para la construcción de la Fundación de Las

Familia en el año 1993. El año 2012 se registra la última petición formal la cual, mediante un estudio de disponibilidad de territorio en la zona y al trabajo directo con SERVIU se ofreció un sector para la construcción, sin embargo, esto fue rechazado por la municipalidad debido a que no se permitían por decreto supremo construir en zonas no pertenecientes a la misma. A raíz de esto SERVIU permitió el paso de los terrenos a nombre del municipio quienes no entregaron respuestas para la construcción de la sede.

En la actualidad es posible evidenciar una fragmentación social en Villa Los Héroes, asociado y evidenciado por parte de su comunidad a la falta de un espacio en el cual organizar y llevar a cabo las actividades que permitan aumentar el capital social del sector. Por otro lado, la ausencia de la sede impide acceder a ciertos beneficios estatales como al programa quiero mi barrio que busca aumentar la cohesión social e impulsar programas barriales para el mejoramiento de ellos.

En relación con los riesgos, y en concordancia con lo anterior, es que dentro de Villa Los Héroes los pobladores niegan y desconocen las amenazas asociadas a su emplazamiento, divagando en torno al impacto que poseen los asentamientos informales en la zona de laderas, por ejemplo.

La zona de Población Estero Lobo, a lo largo de la “ceja” presenta riesgo de inundación (GORE LOS LAGOS, 2013; RUIZ, 2015) y remoción en masa donde, de ambas, aquella amenaza que toma mayor realce debido a los periodos de retornos que presentó y las consecuencias dadas a nivel local corresponde a las inundaciones. En particular en Villa Los Héroes, como es posible observar en la Figura 35, la amenaza de inundación abarca una importante zona de asentamiento urbano consolidado en la actualidad, así como también en segunda instancia, y en un contexto de multi-amenaza, se da amenaza alta de deslizamiento.

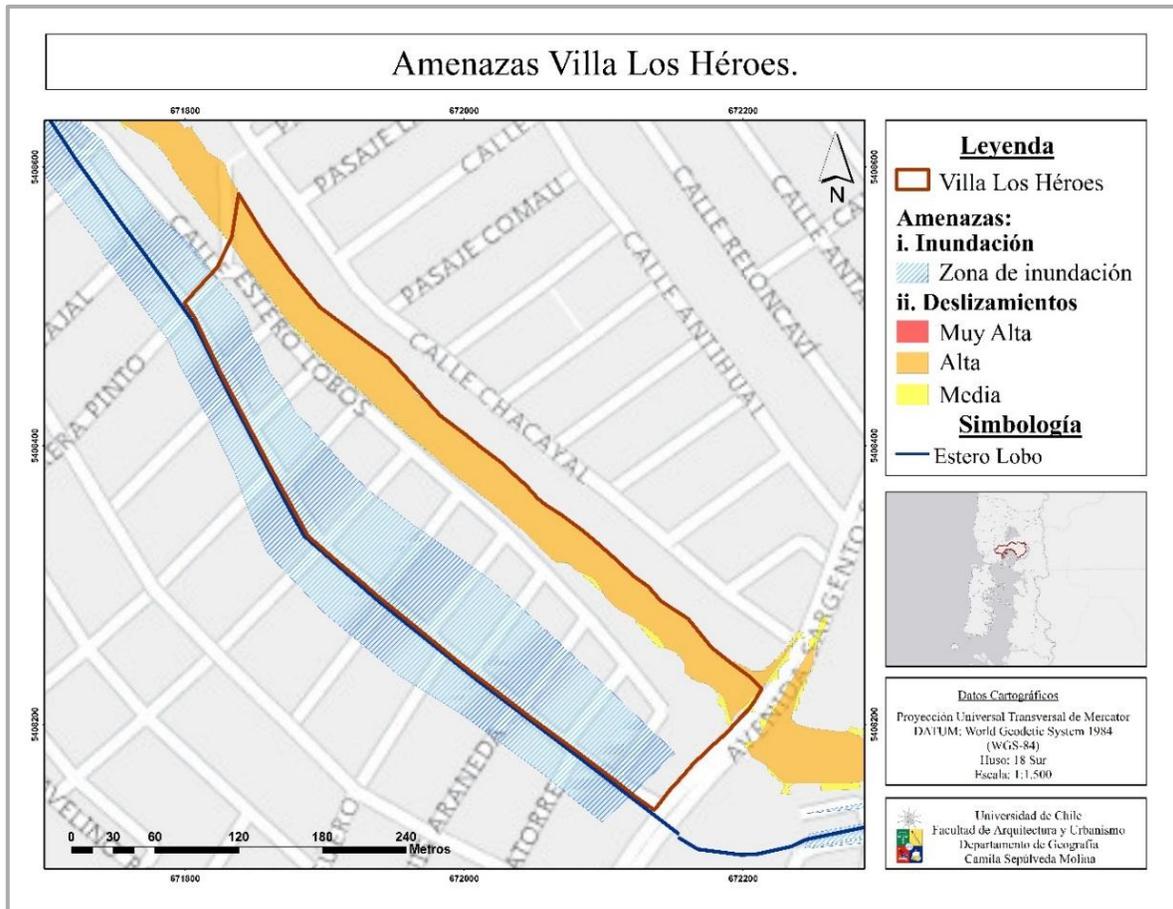


Figura 35: Amenazas presentes en Villa Los Héroes. Fuente: CASTRO ET AL (2015).

La ciudad de Puerto Montt, en sus rasgos generales, presenta suelos formados por rellenos volcánicos y fluvio-glaciares los cuales han formado series y tipos de suelos propensos a las inundaciones debido a su moderado o mal drenaje, donde al interactuar con sus cualidades hidrográficas que mantienen gran cantidad de los suelos con variados flujos lacustres alimentados principalmente por los regímenes pluviales; y al intervenir a su vez con las altas cantidades de precipitaciones que presenta la zona, llevan a que se den condiciones de inundación permanente y se acentúen en zonas urbanizadas que han tapado cauces naturales de desagüe (ORELLANA, 2016).

Para la zona de Estero Lobos es posible observar que el cauce que lleva por nombre la población es parte de los brazos tributarios del río Maullín, el cual, en base a ORELLANA (2016) se hace presente en la comuna a través de cuencas que atraviesan Puerto Montt con mayor caudal en el sector oeste coincidiendo esto con el nacimiento del Estero Lobos hacia la Avenida Panamericana Norte, en el sector La Paloma en donde existe una baja pendiente longitudinal la cual propicia al momento de aumento de las precipitaciones la acumulación

de agua, aumentando el flujo de base el cual en su trayectoria hacia la zona Este se encontraba con desechos y desperdicios que estancaban las aguas aumentando la amenaza de inundación (GORE LOS LAGOS, 2013).

Para los actuales pobladores de Villa Los Héroes, la realidad de las inundaciones corresponde a un fenómeno natural el cual no se presenta en el sector y solo abarca las zonas informales que se encuentran en el lado poniente y oriente a su emplazamiento, englobando solo un pequeño sector correspondiente a la calle José Águila que mencionan, no presentaba inundaciones. Agregan a esto que estas circunstancias se daban debido a la acumulación de basura dentro del Estero Lobos en las zonas informales, lo que a Villa Los Héroes no afectaría ya que ese tipo de inconvenientes solo se estructuraría en las viviendas de carácter informal, sin embargo, el cuerpo de bomberos de la ciudad, así como carabineros y entidades municipales, afirman que el desecho de basura se da en todas las zonas que se encuentran a orillas del estero, siendo mencionada dentro de ellas la villa.

Por otro lado, para el dirigente de Población Modelo y para la Unión comunal de Juntas de Vecino Reloncaví el sector de Villa Los Héroes corresponde a una zona de constante inundación que dentro de 1960 sufrió severos daños debido a periodos de retorno de precipitación y aumento de caudal.

Esta desconocimiento en cuanto a la amenaza se puede atribuir a dos factores, por un lado y en base ORELLANA (2016), es posible observar que la ciudad de Puerto Montt se ha visto inmersa en una constante disminución de las precipitaciones dentro de los últimos 35 años, posicionando los periodos de retornos de los 5, 10 y 30 años, que generan inundaciones con precipitaciones sobre los 110mm como ausentes, dándose la posibilidad de un umbral de eventos pluviométricos en un periodo de retorno de 40 o 50 años acompañando esto un aumento de caudal y por ende, la amenaza de inundación antes mencionada.

En base a esto último, y posicionando la inundación en un periodo de precipitaciones con retorno de 50 años es posible establecer que la última lluvia que permite desarrollar una situación de riesgo de inundación habría ocurrido hacia el 1967, época en la cual se mencionan las últimas inundaciones severas y donde la tercera terraza comenzaba su poblamiento, por lo que los actuales pobladores de Villa Los Héroes no se han visto sometidos a dichas condiciones.

A esta realidad se suma que desde el año 2004 se han realizado obras de encauzamiento del Estero Lobos permitiendo mitigar los riesgos de inundación a lo largo de la zona urbana que colinda con él. La primera de esta obra se realizó en la zona Este del Estero, para luego a comienzos del año 2008 comenzar con las labores de abovedar el Estero Lobos en la zona Poniente acompañando a esto diversas iniciativas Estatales como charlas escolares que evidenciaban los beneficios de estos trabajos, generando la percepción de la desaparición del

riesgo de inundación y proyectando en la actualidad una ciclovía sobre el colector (DOH, 2010).

El colector de aguas lluvias fue inaugurado en su totalidad el año 2011 como es posible observar en la Figura 36 al término de las labores de encausamiento del sector poniente de la Población Estero Lobos, contando con 2,5 kilómetros aproximadamente de cauce intervenido. Esto a su vez coincide con el periodo más seco que ha vivido la ciudad de Puerto Montt que abarca los pasados 5 años (Orellana, 2016; MOP, S/F; La Tercera, 2011).



*Figura 36: Colector Estero Lobos. Villa Los Héroes. Fuente: Fotografía tomada en terreno y Google Street View, 2013*

Este contexto ha generado que la población, así como las obras de mitigación, no se someta a los periodos de retorno pluviométricos de 40 y 50 años donde se registrarían aumentos de precipitaciones que generen eventos extremos. Por otro lado, se menciona por parte de la comunidad que la zona del colector solo funciona como un sector de deshecho de basura, sin considerar su limpieza cotidiana, incluso llega a ser ocupada como calle vehicular informal.

Sumado a esto la poca cohesión social debido a la falta de una sede vecinal que ha mermado el trabajo en la junta de vecinos; y las enemistades presentadas por la zona “formal” en relación a los asentamientos informales pone de manifiesto que en Villa Los Héroes no se da un manejo adecuado ante eventos de riesgo de inundación, ni de otra realidad multi-amenaza, haciendo presente un alto índice de desinformación que tampoco se ha entregado de parte de las autoridades Estatales, debido en parte, a la falta de una organización vecinal contundente.

## **5.2 LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ACTORES INVOLUCRADOS EN LA GOBERNANZA DEL RIESGO COMO ELEMENTOS ESENCIALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD Y SUS POSTERIORES CONSECUENCIAS.**

Los Instrumentos de Planificación Territorial [IPT'S] como política pública permiten entregar a la ciudad, para el caso de Puerto Montt, el equilibrio entre su desarrollo y el cuidado del medio ambiente donde se incluye el resguardo en el aumento de las amenazas dadas en las urbes (MARDONES & VIDAL, 2001) permitiendo que se planifique el uso del suelo considerando las dinámicas naturales que, a su vez, son dadas a conocer a la ciudadanía.

En relación con la gobernanza de los riesgos, el MARCO DE SENDAI PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE 2015- 2030 (2015) menciona, dentro de la prioridad dos (relacionada a fortalecer la gobernanza), que uno de los ejes fundamentales se establece en alentar e incentivar que las leyes y reglamentos vigentes, entre ellos las relativas a la planificación urbana, tengan un alto grado de cumplimiento y sean fortalecidas.

La afirmación anterior muestra la influencia que poseen los IPT'S en la gobernanza de los riesgos y viceversa, permitiendo evidenciar la complementariedad que se da entre ambos elementos (ARENAS, LAGOS, & HIDALGO, 2010), donde la ausencia o bajos niveles de gobernanza, por un lado, pueden generar poca pertenencia, conocimiento del territorio y/o cumplimiento con las leyes establecidas, y por otro, una política pública relacionada al ordenamiento del territorio con bajos niveles de cumplimiento, poca participación y reducida injerencia en las localidades, provoca bajos niveles de gobernanza del riesgo desde la comunidad, el privado y en menor medida el sector público.

Por otro lado, los actores que interactúan en el territorio son los que definen y dirigen en muchos casos la creación de los IPT'S, dependiendo de la participación de ellos en variadas ocasiones el grado de cumplimiento de la normativa y su alcance. Es por esto que, la red formada por los actores partícipes en el territorio es fundamental para comprender hacia dónde se dirigen las normativas relacionadas al riesgo y como esto configura la gobernanza del riesgo en sí, dilucidando finalmente como se logran los acuerdos a nivel comunal y quienes los producen.

Ambos elementos, IPT'S y gobernanza, reflejada en el grado de relaciones de los actores, son analizados en los siguientes apartados permitiendo descifrar con posterioridad de qué forma las dos poblaciones, en concordancia con su cronología, logran generar redes que les permitan hacerse parte de los procesos de manejo del riesgo y de las legislaciones o programas que los benefician.

### *5.2.1 Instrumentos de Planificación Territorial vigentes*

La ciudad de Puerto Montt presenta una tasa de crecimiento del 35,4%, posicionándose por sobre el promedio nacional y siendo, por ende, catalogada de “tipo alto”. Esta realidad lleva a que espacialmente se den una serie de procesos que implican, fundamentalmente, la intervención en el territorio de estructuras urbanas que modifican y alteran el medio natural, evidenciando en consecuencia, la importancia de la planificación territorial que llevan los comunales y regionales debido a que a través de ellos se hace posible compatibilizar el desarrollo de las ciudades con el funcionamiento del medio ambiente, generando entornos más seguros y, en caso de modificaciones sustanciales en él, se dé una distribución equitativa de los costos ambientales en la población, no solo afectando los sectores empobrecidos (GRAY DE CERDÁN, QUIROGA DE BENEGAS & CAD, 2007; HIDALGO & ARENAS, 2009).

Como tendencia mundial se establece que las inversiones inmobiliarias en el crecimiento urbano tienden a relativizar su impacto en el territorio en relación con los riesgos naturales, provocando espacios de riesgos que se plasman principalmente en zonas regulares e irregulares sin distinción (ARENAS, LAGOS, & HIDALGO, 2010). Bajo esta realidad es que uno de los mecanismos para evitar dicho desarrollo de los riesgos o aumento de ellos es logrando una planificación territorial que se configure a través de sus diversos IPT’S en el entorno urbano, facilitando esto un mejor “orden” espacial que posea perspectiva de futuro y no aumente la exposición y desarrollo de los riesgos (FLEISCHHAUER, WANCZURA, & GREIVING, 2007)

El primer instrumento legal que norma el territorio en favor del riesgo se estableció luego del terremoto de Talca de 1928 que dio paso a la promulgación de la ley sobre construcciones asísmica (ARENAS, LAGOS, & HIDALGO, 2010), base fundamental para la creación de otros instrumentos de planificación que se instauraron luego de diversos desastres ocurridos en el país.

En la actualidad la principal norma que ordena el espacio urbano es la Política Nacional de Desarrollo Urbano [PNDU] la cual estipula la Ley General y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, bajando a diversas escalas territoriales a través de diversos instrumentos como Planos Reguladores Comunales [PRC] e Intercomunales [PRI], el Límite Urbano, Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano [PRDE] o en su defecto los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial [PROT], entre otros.

A su vez las legislaciones a nivel nacional provienen y son administradas desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], bajando al nivel comunal a las Direcciones de Obras Municipales [DOM] donde se trabaja en conjunto con los diferentes departamentos asociados al ordenamiento territorial, así como con cargos particulares, siendo los asesores urbanos los actores fundamentales en la creación de los IPT’S y quienes se encargan en muchas

municipalidades de la creación de los PRC. Por otro lado, este último IPT'S para ser aprobados deben ser sometidos a la revisión de la Secretaría Regional Ministerial de la Vivienda y Urbanismo [SEREMI] (MARDONES & VIDAL, 2001).

De esta forma es posible, y se hace necesario, analizar las tres escalas en las que se manejan los diversos IPT'S siendo estas a nivel nacional, nivel regional y nivel comunal o local, para lograr establecer como dialogan y se involucran dichas legislaciones con las poblaciones en estudio y la formación o manejo de los riesgos.

### **Nivel Nacional**

#### Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU):

Este instrumento de carácter indicativo (WYNDHAM, 2013) actúa, define y señala explícitamente “*principios rectores, lineamientos estratégicos y orientaciones para futuras acciones en materia urbana*” (MINVU S/F) con el fin de orientar la planificación a nivel nacional y alinear a los diversos organismos bajo la misma lógica de acción frente a esta temática.

Esta política se constituye como la base para comprender de qué forma se observa y legisla el territorio nacional, cómo se desarrolla la urbanización en las ciudades y, por ende, cuál es la perspectiva de futuro en cuanto a la expansión urbana y su influencia en los diversos modos de vida que se dan a lo largo del país, cada uno con sus particularidades.

Para el caso chileno es posible observar que la última PNDU fue aprobada entre los años 2013-2014 bajo el gobierno de Sebastián Piñera. Esta política se relaciona con la realidad de los riesgos en Chile de forma directa, definiendo como uno de sus principios rectores la resiliencia en post de contar con ciudades que sean capaces de sobreponerse, en el caso particular, a los desastres naturales (MINVU, 2014)

Uno de sus ejes temáticos principales dice relación con el equilibrio ambiental donde se establece como punto fundamental la importancia de los sistemas naturales en los que se insertan los centros poblados, teniendo para esto como concepto clave, la sustentabilidad y gestión. Esto busca lograr, a través de su objetivo dos, incluir dentro de las zonas a planificar la consideración e identificación de los riesgos naturales y antrópicos siendo las acciones cruciales para lograrlo el fomento a investigar este ámbito, la consideración de la reducción del riesgo de desastre en los IPT'S, la preparación de la ciudad ante emergencias a través de información a la población, monitoreo constante de los fenómenos de riesgos, así como evidenciar en la ciudad las vías de evacuación y objetivar las reglas para las construcciones

en zonas de riesgo a fin de mitigar, prevenir o resguardar a la población de los eventos de riesgos a los que se puedan ver expuestos (MINVU, 2014).

Por otro lado, menciona a la gobernanza dentro del marco de la institucionalidad como fundamental para el desarrollo de una PNDU exitosa, a través de “*un sistema integrado y descentralizado en la toma de decisiones*” (MINVU, 2014:p. 55), dejando la responsabilidad de la gobernabilidad en los IPT’S a través de la participación ciudadana la cual debe ser fomentada por el comunal para aumentar el capital social en los territorios, sin embargo, no se evidencia el carácter vinculante de la participación quedando a buena disposición de cada localidad su injerencia.

Dentro del apartado anterior se menciona la importancia de la escala en la toma de decisiones atribuyendo la responsabilidad principal al nivel comunal y el trabajo que éste ejerce en la planificación de la ciudad como eje principal para un buen manejo de las políticas en el territorio, sin embargo, se evidencia la superposición de cargos al dejar en el nivel regional la planificación intercomunal la cual se muestra más adelante como un tope en el desarrollo de la planificación comunal.

Por otro lado, las políticas de viviendas siguen siendo fomentadas y planificadas desde el nivel central a cargo de MINVU, no logrando bajar la problemática de la informalidad y de la vivienda a los niveles locales respectivos donde se evidencia de mejor manera las necesidades que demanda cada territorio asociado a un sistema natural y de vida diverso.

#### Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC):

En la presente ley se identifican, definen y establecen los cargos, responsabilidad y las funciones que poseen los diversos niveles jerárquicos y profesionales que trabajan en la construcción de las normativas (WYNDHAN, 2013) que rigen el territorio en post de orientarlo a fin con la política nacional. Tiene injerencia también en las normas de diseño, los principios de mitigaciones en aporte al espacio público, de las especificaciones de la renovación urbana, así como de la disposición en cuanto a la expropiación y saneamiento de territorios.

En la LGUC es posible observar la constante referencia a los riesgos no con el fin de evitar el desarrollo urbano en las zonas donde se presente, sino con una mirada de compatibilizar la urbanización con el desarrollo de estos. En cuanto a lo anterior se observar, en el apartado relacionado al saneamiento de poblaciones en su artículo 80°, que la normativa permite la adquisición de los terrenos por parte de la municipalidad para erradicar a las poblaciones que se encuentren expuestos a riesgos de inundación, sin embargo, también se establece que en relación a este riesgos y al de deslizamiento, entre otros que se mencionan, se pueden aplicar obras de urbanización debiendo contemplar estas, además de los estándares de la OGUC, la resistencia estructural suficiente, con el fin de mitigar el riesgos presente, facilitar la evacuación a zonas seguras o servir como alternativa para el escurrimiento de agua,

evidenciando la postura de buscar el desarrollo de la ciudad y su crecimiento por sobre un manejo adecuado y fiable de los riesgos (MINVU, 2017a).

En cuanto a los asentamientos de origen informal, poblaciones y en particular viviendas sociales se establece que, en cuanto a modificaciones, en particular ampliaciones de ellas solo se podrá concretar al estar exentas de zonas de riesgo o protección ambiental.

Las restricciones quedan supeditadas a las exigencias que establece cada comunal, en el PRC, sin embargo, si alguna disposición que se establezca en la LGUC se superpone con una establecida en el PRC, esta última debe supeditarse a la LGUC, bajo revisión de la intendencia regional a cargo de MINVU. Por otro lado, menciona y establece la participación ciudadana como fundamental en el desarrollo de las normativas.

#### Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC):

La OGUC se define como un instrumento normativo que “*reglamenta la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, el proceso de urbanización, el proceso de construcción, y los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles*” (MINVU, 2017b:p. 13), siendo la base fundamental en la planificación territorial.

A lo largo de la ordenanza se menciona, en reiteradas ocasiones, la importancia de los estudios de riesgos dentro del desarrollo urbano, siendo considerados estos como el documento técnico que tiene por objetivo definir los peligros reales o potenciales del emplazamiento humano en los territorios, siendo requeridos para cualquier cambio, construcción, subdivisión, plan u otra intervención en las zonas urbanas.

También dentro del documento se establecen áreas restringidas al desarrollo urbano clasificándolas en áreas no edificables y áreas de riesgo, donde en estas últimas, previos a estudios correspondientes, se determina que las construcciones en aquellos sectores no son aptas, sin embargo, se permite la utilización de aquellas zonas si se generan obras que subsanen o mitiguen los efectos de una amenaza donde se consideran, entre muchas otras, los sectores propensos a inundación o erosiones acentuadas.

Para que se efectúe la ocupación la solicitud debe pasar por el Servicio de Evaluación Ambiental dejando la definición de un proyecto en el comunal bajo los criterios de SEREMI.

Por otro lado, se evidencian las áreas de protección de recursos de valor natural las cuales tienen mayores exigencias y normativas para la intervención de estos sectores en la zona urbanizadas. Esto lleva a que en muchas circunstancias las zonas de riesgo conjuguen sus cualidades naturales para hacerse parte de estas áreas y así lograr evitar la construcción.

En cuanto a las disposiciones referidas a ampliaciones de viviendas sociales creadas antes de la ordenanza, así como hogares que deben reconstruirse luego de un evento de desastre, se les exige cumplir con menores requerimientos, sin embargo, un requisito indispensable dentro del proceso es considerar y definir el riesgo al que se exponen los sectores.

Complementario a esto se permite la construcción en zonas declaradas afectadas por catástrofe quedando exentas de las normas urbanísticas y la aplicación de los IPT'S, exigiéndose solo las normas de arquitectura y de cálculo estructural. Esto evidencia la posibilidad de reconstruir en zonas de desastre, asumiendo la constante exposición al riesgo como parte del paisaje urbano.

En cuanto a los riesgos asociados a deslizamiento la normativa permite la construcción en zonas que presenten pendientes menores al 20%, quedando los sectores con mayores valores, hasta el 60%, como aptas solamente para circulación peatonal siendo la construcción de escaleras, por ejemplo, permitidas en aquellas zonas que presente un valor de pendiente del 60%.

A modo general se evidencia que en la normativa se presenta el riesgo como un elemento central para la realización de cualquier obra de construcción, la modificación de ellas y en los diversos instrumentos de planificación que se pretendan dar en el territorio, sin embargo, la cualidad del riesgo no imposibilita el desarrollo de la urbanización de las zonas, ya que se menciona en diversos apartados, medidas que subsanen y/o mitiguen la situación del riesgo para la expansión o construcción de la ciudad.

## **Nivel Regional**

### **Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU):**

La región de los Lagos en la actualidad presenta un PRDU en formulación desde el año 2011 teniendo fecha de término en julio del 2016, encontrándose en situación de “activo conflicto”. En la actualidad se posiciona en proceso de aprobación, en evaluación ambiental estratégica bajo la supervisión del Ministerio del Medio Ambiente [MMA], (MINVU, 2017c) dejando a su último plan regional desarrollado el año 2004 como el que guio los procesos de planificación de los actuales IPT'S, así como el desarrollo y rol de los centros urbanos.

El PRDU del año 2004 revela la presión territorial que experimenta la región sobre todo sus centros urbanos, entre ellos Puerto Montt, por parte de nuevos proyectos de inversión habitacional que incitan a transformar el territorio. Esto lleva a mencionar los principales espacios que presentan amenazas identificados, para el año 2004, con el estudio de riesgos realizado por SERNAGEOMIN, funcionando como propuesta para los comunales permitiendo identificar los espacios donde no sería óptimo asentar población. Además, se

desarrollan “lineamientos de habitabilidad del territorio regional” y “lineamientos de habitabilidad para nuevos asentamientos urbanos”.

En relación con los riesgos menciona que los PRI, PRC y planes seccionales restrinjan la ocupación del suelo en pendientes superiores al 10% y aquellos sectores con más del 20% de pendiente se exijan estudios de mecánica de suelos y obras de mitigación del riesgo. Por otro lado, se establece la protección de cauces en base a los criterios entregados por la Dirección General de Aguas, donde la franja de protección para cursos de aguas de menor jerarquía debiese ser de 100 m mínimo de ancho paralelo a cada costado de la caja de cauce, esto relacionado a la composición de la región de los lagos como un solo sistema territorial.

Nombra también la importancia del cuidado de los ecosistemas de la región, que esperan ser protegidos para su preservación debido a la importancia ambiental que cumplen para cada territorio. Por otro lado, presenta un catastro de IPT’S a nivel regional y comunal con la finalidad de generar una inversión en las comunas para la renovación de ellos lo que potenciaría una mejor planificación, donde la comuna de Puerto Montt es mencionada para este propósito, concordando esto con la situación actual del PRC y su propuesta de renovación en curso.

Finalmente, la principal propuesta dentro del PRDU, se basa en la zonificación del territorio regional debido a la presión que está teniendo el medio ambiente regional por el desarrollo de las zonas urbanas con la finalidad de que esta sirva como propuesta para los comunales y sea un aporte en los proyectos de planificación que se levanten, buscando una mirada territorial colaborativa entre comunales más que una planificación sectorial (CEC, 2004).

#### Plan Regional de Gobierno 2014- 2018 (PRG):

Este plan presenta la participación ciudadana como proceso central para su realización, afirmando que es un elemento fundamental que orienta la inversión económica. Se muestra como un instrumento de planificación orientador, teniendo como objetivos principales, luego de la participación ciudadana, transformar a la Región en Potencia Alimentaria y Turística y Orientar la inversión para el desarrollo equitativo con pertinencia territorial e Inversión pública regional con enfoque de derechos.

Para poder lograr estos objetivos, dirige su atención al PROT, END, ARI y los Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). Este último se menciona como el principal elemento que potencia los objetivos del PRG, el cual apunta a alcanzar un desarrollo más armónico y equitativo en la región, donde para la provincia de Llanquihue, hasta abril del 2014, se entregó el 22% de la inversión (GORE LOS LAGOS, 2014).

Además, evidencia los riesgos a nivel regional mencionando a Población Modelo como icono del desarrollo de una zona de riesgo de remoción en masa, focalizando la atención en ese tipo

de zonas para realizar una planificación acorde al desarrollo de las ciudades. En cuanto al desborde de ríos, inundaciones y anegamientos se realiza una definición a groso modo, muy superficial, relacionada principalmente a la cantidad de precipitaciones y a la recurrencia del fenómeno en todas las ciudades de la región. A su vez, el mapa de amenazas naturales regional solo sintetiza los riesgos sísmicos, volcánicos y tsunamis.

#### Estrategia Regional de Desarrollo 2009- 2020 (ERD):

La presente estrategia se configura como un marco indicativo de las acciones y proyectos de inversión del nivel regional en los diferentes sectores, zonas urbanas y rurales, para el desarrollo, así como una guía para la configuración de los planes de ordenamiento territorial a ejecutarse en los diversos estamentos administrativos.

Su creación se sustenta en una importante participación ciudadana con miras a esclarecer y definir las identidades locales para reforzarlas y a través de aquello, proyectar la inversión local con miras a alcanzar la igualdad de derechos en los diversos territorios de la región. Dentro del documento es posible encontrar los ejes del desarrollo con un fuerte enfoque económico, equilibrándolo a su vez con el capital social, pluricultural, sostenible, democrático y de gobernabilidad, teniendo relación esto último con generar estrategias entre actores público, privados y sociales de cooperación, articulación y asociación en post del desarrollo regional.

Para la aplicación de las propuestas divide la región en zonas estratégicas de desarrollo localizando a Puerto Montt en la Zona Reloncaví de desarrollo urbano, buscando para ella la transformación en una urbe más compacta y socialmente integrada teniendo como primera acción para esto el “*Ordenamiento urbano y del borde costero para fortalecer su carácter turístico y orientar el crecimiento*” (GORE LOS LAGOS, 2009:p.31) y el mejoramiento vial en cinco propuestas de diversa índole centrado en infraestructura. Se reitera la importancia en cuanto a su emplazamiento estratégico con relación a las zonas australes focalizando en ese sentido los proyectos a desarrollar.

En relación con los riesgos es mencionado como una de las condicionantes para el desarrollo debiendo generar, como propuesta para los IPT’S, una serie de catastros sobre vulnerabilidad, amenazas, exposición a fin de preparar a la población, las ciudades y las instituciones para enfrentar y gestionar de mejor manera estos fenómenos (GORE LOS LAGOS, 2009).

#### Plan Regional de Ordenamiento Territorial (2013) (PROT):

Este instrumento de carácter orientador se presenta como una oportunidad a nivel regional para compatibilizar los diversos usos dados en el territorio a fin de converger la mirada dada en la ERD, la PRG, y de forma particular en las ciudades con el enfoque de PRDU. Uno de sus principales elementos es la espacialización de los objetivos económicos, sociales,

culturales y ecológicos establecidos en los instrumentos mencionados con anterioridad, teniendo una mirada de planificación de 10 años, logrando evaluar en este periodo la compatibilidad entre los usos requerido para los territorios y su realidad sustentable (SUBDERE, 2011).

El PROT de la región de Los Lagos fue establecido el año 2013 evidenciando en él un detallado estudio de las principales amenazas a nivel regional, mencionando la presencia de remociones en masas, donde se señala a Población Modelo como ícono de la presencia de esta amenaza y su ampliación en el territorio debido a la intervención humana; e inundaciones por precipitación destacando en Puerto Montt, la presencia del Estero Lobos y sus efectos en las poblaciones aledañas, relatando sus reiterados procesos de inundación.

Para poder abordar la planificación de manera prospectiva, que es como se plantea el foco del trabajo, se desarrolla un modelo de ocupación actual del territorio, el cual muestra los diversos elementos que componen la región que permite posicionar todos los escenarios de ocupación y desarrollo que se dan, mostrando que Puerto Montt se evidencia como zona urbana-industrial, con clara primacía urbana, bajo empoderamiento ciudadano y media desigualdad v/s equidad, permitiendo fomentar en la zona la descentralización del territorio para potenciar su desarrollo.

El PROT se plantea como una expresión espacial de las políticas regionales las cuales buscarán un desarrollo equilibrado que permita definir los requerimientos y equipamientos mínimos con los que debe contar el comunal y las localidades de la región, entregando las orientaciones para dirigir la inversión pública que apunte al desarrollo equitativo y sustentable para avanzar en mayores niveles de bienestar social (GORE LOS LAGOS, 2013).

#### Plan Regulador Intercomunal Ribera del Lago Llanquihue e Hinterland Puerto Montt:

Este proyecto de PRI no se encuentra vigente en la actualidad siendo presentado como el primer plan de esta índole, buscando normar todo el sector que involucra el ancho del borde del lago Llanquihue, el borde costero de la comuna de Puerto Montt y el corredor que une las áreas anteriores, conformado por el eje que conecta Puerto Montt y Puerto Varas en torno a la Ruta 5 Sur y la Ruta V-505.

En base a los antecedentes encontrados en terreno es posible establecer que este plan lleva gestándose hace 25 años, partiendo como un PRI del lago Llanquihue y con el paso del tiempo, expandiéndose hacia otras localidades anexando en su conformación diversos elementos que afectan a la zona definida en su ordenamiento territorial.

La conformación del proyecto se ha topado con diversos inconvenientes, en particular, el rechazo sufrido desde el MMA en la evaluación ambiental estratégica el año 2015 luego de la erupción del volcán Calbuco debido a que no contaba con las zonas de riesgos y amenazas

definidas, elementos encontrados en otros documentos antes mencionados y en IPT'S comunales. En la actualidad se encuentra en proceso de aprobación, siendo supervisado por el Gobierno Regional y generando tensión con el comunal de Puerto Montt debido a su implicancia en el proyecto del nuevo PRC.

Su enfoque se basa en poder generar un ordenamiento territorial que sea armónico con los usos de suelos económicos- productivos que se dan en el sector, minimizando así los impactos negativos que estos puedan tener en el medio ambiente y buscando que sea concordante con las localidades para un desarrollo intercomunal. Este plan dentro de sus objetivos específicos restringe total o parcialmente aquellas áreas propensas a amenazas como volcánicas, aluviones, inundaciones, etc... definiéndolas como zonas de riesgos con ocupación restringida y condicionada (MINVU, 2009) sin embargo al momento de entrar en aprobación se evidencia la carencia de estos elementos generando una contradicción en su propuesta.

### **Nivel Comunal**

#### **Plan de Desarrollo Comunal Puerto Montt (2011) (PLADECO):**

El presente instrumento es de carácter indicativo, teniendo por finalidad ser la guía en las políticas municipales principalmente en relación con su planificación y gestión, contribuyendo a que la alcaldía posea una administración más eficiente. La elaboración y presentación del PLADECO debe reflejar a través de la proposición de sus proyectos y programas el avance en los ámbitos económicos, sociales y culturales del área en la que se proyecta logrando así, una visión de futuro para el desarrollo territorial que busque el bien común (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2009; WYNDHAM, 2013).

La comuna de Puerto Montt posee un PLADECO desde el año 2011, vigente hasta la actualidad, el cual se presenta como una fuente de información certera y cabal de sus elementos historiográficos, sociales, económico- productivos, educativos, medioambientales, entre otros, evidenciando qué a través de la entrega de esta información, se logra proyectar la visión de futuro, realizada con fuerte participación ciudadana, plasmada en el documento.

Las principales líneas a potenciar que presente el PLADECO, y que evidencian la necesidad de inversión corresponden a “*Modernización del municipio, Aumentar y mejorar la calidad de los centros de servicios Metropolitano, Desarrollo urbano y rural y Desarrollo social y cultural*” (KAPITAL SOCIAL , 2011:p. 8), no encontrándose dentro del documento, ni en el desarrollo de uno de los ejes mencionados, la influencia de los riesgos en el territorio, ni la descripción de sus amenazas en las principales poblaciones de la ciudad. A su vez, tampoco

se menciona Población Modelo, Villa Los Héroes ni Estero Lobos como en otros IPT'S a nivel regional que lo destacan como ejemplos de situaciones de riesgo o espacios importantes a considerar en el desarrollo regional.

Al mismo tiempo no se menciona la inversión, políticas o estrategias en post de la disminución de los riesgos, dejando como incógnita la forma de gobernanza de los riesgos en el comunal, el actuar de los principales organismos comunales que se enfrentan a esta problemática o el vínculo con niveles jerárquicos y/o entidades públicas como carabineros para una buena gestión, dándose por ende, una contradicción entre lo planteado en los IPT'S a nivel regional y el nivel comunal para este caso particular.

#### Plan Regulador Comunal de Puerto Montt (2009) (PRC):

El PRC corresponde a uno de los instrumentos más importantes en el ámbito local debido a su carácter normativo y a la escala que abarca. La OGUC determina que este documento debe explicitar las principales normas urbanísticas, así como la zonificación o definición de sub-zonas en que se divida la comuna, permitiendo en este proceso restringir el crecimiento urbano o intervenir en las zonas consolidadas con presencia de amenaza (MINVU, 2017b).

En la comuna de Puerto Montt el PRC vigente corresponde al publicado el año 2009, donde se amplía el límite urbano cerca de 2.700 ha para urbanizar sumado a las 5.754 que establecía el PRC anterior del año 1990 (MINVU, 2011b). Este plan regulador espera ser derogado por uno nuevo, el cual se viene trabajando desde el año 2012 y espera el PRI rivera del lago Llanquihue para adecuarse a sus propuestas, así como las revisiones emanadas del SEREMI quien lo tiene en estudio.

El PRC del año 2009 identifica los espacios que representan riesgos para los habitantes de la comuna como sectores importantes para tener en cuenta, que para el caso de las laderas describe en el diagnóstico estratégico para la creación del PRC de Puerto Montt que:

*“Los acantilados del llano central, entiéndase las zonas de taludes de las terrazas marinas (...) deben ser excluidas de la ocupación urbana intensiva, debido a la pendiente, a los materiales no consolidados que los componen y a los altos montos de precipitación de la comuna. Estos sectores de pendiente se identifican como áreas de riesgo...”.* (I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT, 2008)

Esto da señales claras de la importancia de contemplar estas zonas en el PRC, además de lograr evidencia la falta de reconocimiento de los sectores propensos a los riesgos por lo que se advierte la necesidad de estudiarlos y restringirlos al uso del desarrollo urbano.

De esta forma, dentro del mismo documento son abordados como elementos positivos en la ciudad que dan la posibilidad de crear nuevas áreas verdes y parques urbanos, proponiendo

a la futura zonificación la posibilidad de integrarlos a la ciudad para evitar que actúen como lugares que fragmentan las zonas urbanas.

Población Modelo, por otro lado, no es mencionada como una zona referente a las remociones en masa sino por el contrario, como un sector con potencial de renovación urbana, lo que se contrapone con las constantes definiciones de la zona en otros IPT'S que la mencionan como un espacio de restricción a la urbanización debido a su conocida relación con los riesgos.

Por otro lado, en relación con las inundaciones se comenta que debido a la creación del Plan Maestro de Aguas Lluvias no existen restricciones para el desarrollo urbano debido a que esta problemática será abordada por este instrumento, permitiendo así, una mejor función de las zonas urbanas, no mencionando a Estero Lobos ni Villas los Héroes.

Es así como se estructura el PRC en base a diversas zonificaciones que definen y normal el desarrollo de la ciudad mostrando para el caso de Población Modelo, como es posible observar en la Figura 37, una configuración que define la zona como:

**Peri centro (PC):** Abarca el sector habitado y consolidado de la población contemplando las áreas de riesgo, así como sectores de laderas que se encuentran actualmente pobladas. Existe una normativa que apunta a incentivar la densificación de estas zonas, permitiendo acorde al tamaño de los predios, aumentar los coeficientes de constructibilidad y la inversión en áreas verdes e infraestructura. Los usos dados en este sector son variados desde, viviendas hasta la instalación de diversos servicios y esparcimientos.

**Ladera dos y tres (L2/ L3):** Los terrenos en pendientes de 25% igual o superior pueden ser ocupados para edificar cumpliendo con la OGUC la cual permite, de acuerdo con diversos estudios previos, la construcción de edificios acompañado de medidas que los disminuyan el impacto. Se aclara, a pesar de lo anterior, que no se podrá construir en terrenos que contengan sobre el 80% de pendiente natural. Esto abre paso a la densificación de laderas o de zonas próximas a ellas contradiciendo la proyección actual para esos espacios y lo que está permitido en el vigente PRC. Dentro de la ordenanza, en el caso particular de L2 se permite el uso de suelo de viviendas, hospedaje, comercio, educación, entre otros, con excepción de cementerios, crematorios, cárceles y centros de detención. Para el caso de L3 se define como una zona de riesgo no edificable restringiendo su ocupación para el sector sur de la población que es donde se presenta dicha ladera.

**Cementerio (AI-2):** Se define como un equipamiento de alto impacto por el cual solo se restringe el uso para cementerio.

**Sub-centro tres (SC-3):** es definida como una zona de equipamiento urbano permitiendo el uso de suelo de diversos tipos, desde viviendas hasta actividades productivas inofensivas a vías estructurantes. Su normativa incentiva el uso de suelo extensivo solo restringiendo el

tamaño de predios en caso de realizar viviendas colectivas, permitiendo para el resto de los usos la instalación en predios de mínimo 500m<sup>2</sup>.

Infraestructura Sanitaria (**RI-3**): Pertenece al ámbito de infraestructura y permite solo uso de suelo sanitario o alguna actividad complementaria a él. Se menciona la variación de las normas urbanísticas siempre que se cumpla con una evaluación ambiental, un informe de calidad del subsuelo o de posibles riesgos y la realización en un 30% del terreno de áreas verdes privadas. Este sector se encuentra en dos extremos de la población, ambos cercanos a zonas habitadas y sectores de laderas que presentan riesgos de deslizamiento.

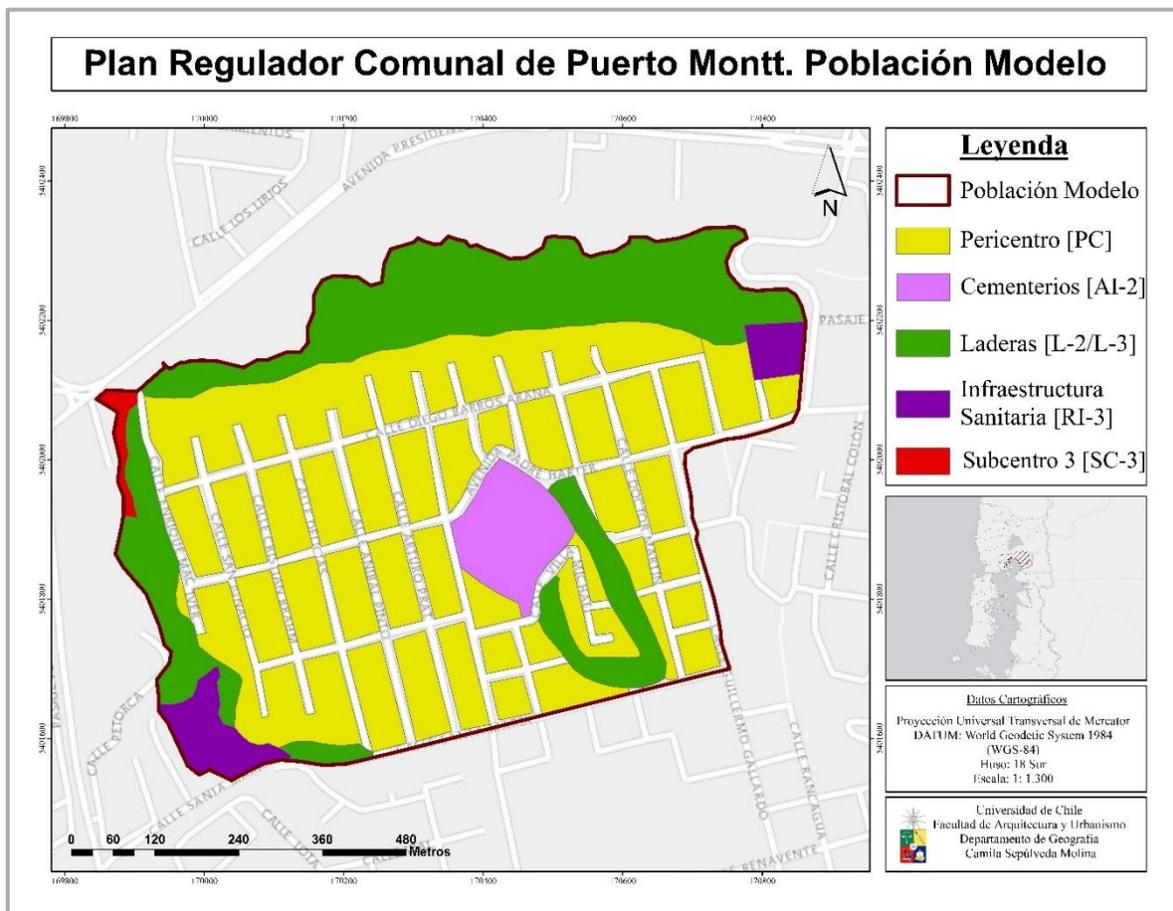


Figura 37: Plan Regulador Comunal de Puerto Montt. Sector Población Modelo. Fuente: Elaboración Propia en base a I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT, 2008.

La Población Modelo al encontrarse en el sector centro de la ciudad se somete al desarrollo y presión inmobiliaria para su reestructuración urbana, siendo apoyado esto por el actual PRC generando diferencias de opiniones en relación con lo demandado por los habitantes del

sector, quienes intentan mantener la población con sus cualidades de antaño. Para Villa Los héroes es posible observa la zonificación presente en la Figura 38.

**Ladera dos (L2):** Se define de la misma forma que en Población Modelo, permitiendo su uso extensivo. Este sector abarco toda la ladera norte, no siendo definido ni mencionado su actual condición de habitabilidad por pobladores informales quienes se encuentran consolidados. Solo se menciona el sector residencial por el lado de la ladera hacia la zona Este de la villa, dejando en incógnita la realidad de esa zona.

**Residencial uno (R-1):** Este sector abarca la totalidad de la villa, considerándose. El uso de suelo permitido en este sector es amplio, mencionando desde el uso residencial, equipamientos, hasta actividades productivas inofensivas. Las condiciones de edificación permiten y propician la inversión para el desarrollo urbano mirado desde diversos focos, generando restricciones en cuanto al tamaño de los predios para la realización de algunas actividades, siendo las restantes condiciones de edificación muy favorables para el privado.

**Fuentes y cauces naturales de agua (CN):** Para el caso de Estero Lobos es mencionado como una fuente de agua con condiciones naturales de riesgo por inundación que deben ser protegidas y resguardadas para mantener el escurrimiento de ellas en las zonas urbanas. Para este caso solo se permite la instalación de equipamientos ambulantes, como ferias libres en sus cercanías, sin embargo, en la actualidad pasaría a denominarse una zona de cauces naturales de agua soterrados, adquiriendo la misma normativa antes mencionada.

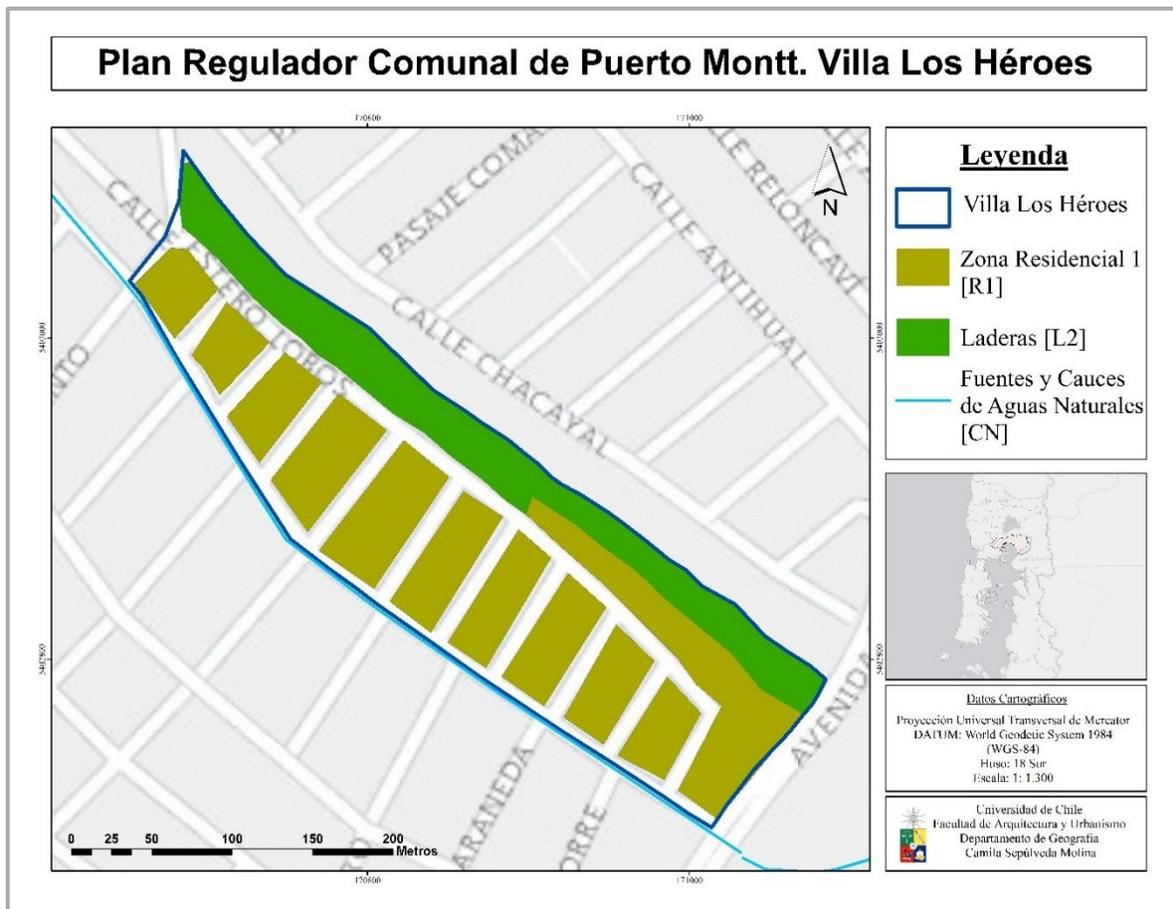


Figura 38: Plan Regulador Comunal de Puerto Montt. Sector Villa Los Héroes. Fuente: Elaboración Propia en base a I. Municipalidad de Puerto Montt, 2008.

Para el caso de Villa Los Héroes se evidencia una poca consistencia de lo zonificado con la realidad expuesta en el terreno debido a la identificación de zonas de laderas que se encuentran como zonas residenciales consolidadas en la actualidad. Por otro lado, se observa la importancia del resguardo de los sectores de cauces, apoyando la normativa el buen manejo de estos lugares en post de la disminución de los riesgos.

A pesar de las restricciones anteriores que buscan poder conjugar el desarrollo urbano con la visión de futuro contenida en los documentos antes descritos para un bienestar social, es posible observar que las zonas de amenazas estudiadas en la presente investigación fueron y son intervenidas por personas y familias que, a través de la informalidad, buscan poder establecerse en los sectores con origen informal.

En el caso específico de Estero Lobos se observar el avance de la normativa la cual para el año 2009 restringe la ocupación de los cursos de aguas debido a la delicada situación de

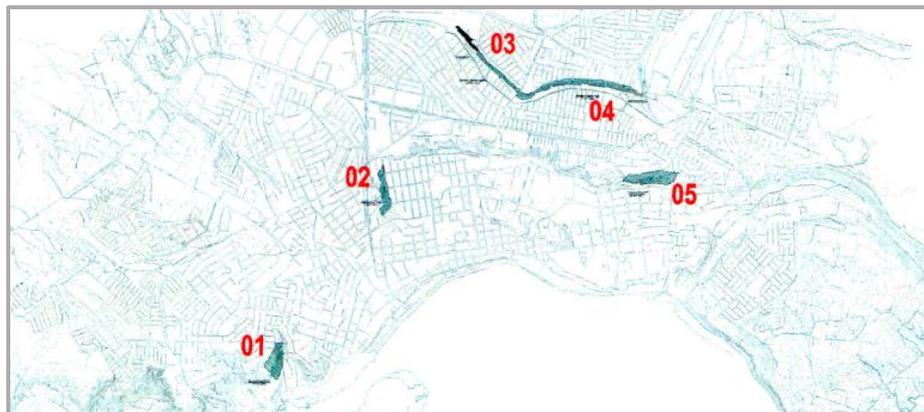
inundaciones que sufren en su mayoría las poblaciones aledañas a ellos, llevando a que, en búsqueda de una solución definitiva, se respaldara la solución a través del proyecto de canalización que hoy permite la disminución de las amenazas antes evidenciada.

Por otro lado, para el caso particular de deslizamiento en Población Modelo se observa la carencia de la normativa en restringir la ocupación de esta zona debido a la proyección que se tiene sobre la población como un sector de renovación urbana. Esto ha incentivado en cierta parte la ocupación de las laderas y ha llevado a proponer un plan de solución de laderas realizado por el municipio en alianza con MINVU analizado a continuación.

#### Plan solución cinco laderas de Puerto Montt:

En conjunto con el MINVU, la Municipalidad de Puerto Montt busca a través del proyecto “*cinco laderas*” poder dar solución habitacional definitiva a aquellas familias que se asientan en campamentos al interior de laderas que contempla severos riesgos de deslizamiento.

Las laderas por intervenir son cinco cómo es posible observar en la Figura 39, de las cuales, el número uno y cinco se encuentra en el extremo poniente y oriente de la ciudad, la número tres y cuatro corresponden a la zona de población Estero Lobos Norte y Sur, abarcando la mencionada “ceja” e interviniendo el sector de Villa Los Héroes. Finalmente, la número dos es ladera Mac Iver, ícono dentro de la Población Modelo por sus recurrentes fenómenos de deslizamiento y por su continua ocupación de asentamientos informales.



*Figura 39: Campamentos a intervenir en Plan Solución Cinco Laderas de Puerto Montt. Fuente: I. Municipalidad de Puerto Montt (2016).*

La licitación del proyecto comenzó a realizarse en enero del año 2016 con la finalidad de desarrollar su primera etapa que consta de un diagnóstico, diseño de intervención en las laderas, anteproyecto y entrega final. Para la realización de esta primera fase se adjudica el

proyecto PE+BR+RE arquitectos asociados contando con la aprobación de 79.500.000 millones que buscan desarrollar la etapa antes mencionada, donde además deben considerarse tres audiencias de participación ciudadana, contando en ellas la situación de las familias de las laderas (I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT, 2016)

Este proyecto tiene como finalidad ser la antesala de la creación de parques en las laderas antes mencionadas, permitiendo levantar un sector de esparcimiento y encuentro ciudadano que cumpla con el objetivo de ser ocupado cotidianamente por la población comunal y evite la instalación de campamentos (PARRA, 2016). Este segundo proyecto debe ser licitado y programado posteriormente a la erradicación de los campamentos, por ende, dentro de la municipalidad se espera que el proyecto del nuevo PRC para la comuna pueda llegar a apoyar la creación de áreas verdes en la zona de laderas.

#### *5.2.1.1 Influencia de los IPT'S sobre el manejo de los riesgos y el desarrollo de las poblaciones estudiadas.*

En relación con lo anterior, y cómo es posible observar en la X, los diversos IPT'S poseen diferentes injerencias en el territorio, algunos funcionando de manera normativa y otras indicativas, siendo fundamental a su vez la actualización de ellos, en particular de aquellos normativos a nivel comunal, ya que permiten organizar y planificar las acciones en el territorio con miras a largo plazo.

*Tabla 4: Instrumentos de planificación Territorial que afectan en el área de estudio.*

<b><i>Instrumento de Planificación Territorial</i></b>	<b><i>nivel administrativo</i></b>	<b><i>Vigente</i></b>	<b><i>Año de Aprobación</i></b>	<b><i>Carácter</i></b>
Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)	Nacional	Si	2013-2014	Normativo
Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC)	Nacional	Si	1976 con última modificación año 2017	Normativo
Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC)	Nacional	Si	1992 con última modificación año 2017	Normativo
Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)	Regional	No	-	Indicativo
Plan Regional de Gobierno 2014- 2018 (PRG)	Regional	Si	2014	Indicativo
Estrategia Regional de Desarrollo 2009- 2020 (ERD)	Regional	Si	2009	Indicativo

Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Regional	Si	2013	Indicativo
Plan Regulador Intercomunal Ribera del Lago Llanquihue e Hinterland Puerto Montt	Regional	No	-	Normativo
Plan de Desarrollo Comunal Puerto Montt (PLADECO)	Comunal	Si	2011	Indicativo
Plan Regulador Comunal de Puerto Montt (PRC)	Comunal	Si	2009	Normativo
Plan solución cinco laderas de Puerto Montt	Comunal	No	-	Normativo

*Fuente: Elaboración propia en base a I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT (2008); MINVU (2009); KAPITAL SOCIAL (2011); GORE LOS LAGOS (2013); I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT (2016); MINVU (2017a); MINVU (2017c).*

A nivel comunal es posible analizar, en base a los documentos mencionados y a las entrevistas realizadas en terreno, que existen y se observan dos grandes niveles jerárquicos que operan y visualizan el desarrollo urbano en Puerto Montt, siendo el nivel regional y comunal, dejando rezagado el nivel nacional debido a su mirada macro en cuanto a la planificación.

Por una parte, el nivel regional asociado a SEREMI y GORE, con los instrumentos que poseen disponen para Puerto Montt un desarrollo urbano con miras a potenciar su economía debido a su emplazamiento estratégico en la zona austral que la hace funcionar como nodo articulador económico de este sector a nivel nacional. Por otro lado, esta misma mirada económica intenta trasladarse al ámbito turístico, evidenciando el logo de “metrópolis austral del mundo” acompañando de una política sustentable que interactúa con el medio ambiente de manera equilibrada en búsqueda del bienestar social.

De esta última postura se menciona y generan variadas investigaciones y mapas asociados a los riesgos naturales de la región, así como de forma particular, de la comuna de Puerto Montt donde se destaca la complejidad de su morfología y estructura lo que lleva a mirar la relación que genera con los riesgos de deslizamiento en particular, entre muchos otros que se menciona. Sin embargo, esta postura es disocia en relación con las acciones que toma el nivel regional en relación con el PRI rivera del lago Llanquihue, el cual, siendo uno de los únicos instrumentos que viniendo del nivel regional puede normar, no presenta estudios de riesgo y termina siendo rechazado.

Con base en lo anterior es importante mencionar que los instrumentos que emanan desde el nivel regional son bastante antiguos, encontrando el más reciente hace 4 años de implementación, lo que implica una desactualización de la información que el nivel comunal

considera necesaria para el desarrollo del actual PRC el cual ha tenido que absorber y generar los insumos que desde el los IPT'S del nivel regional no se pueden ocupar.

Por otra parte, uno de los niveles que norma el territorio y tiene mayor injerencia en la urbanización corresponde al comunal, el cual, en base a los documentos emanados desde el nivel regional, realiza un PRC que intenta reorientar el crecimiento urbano en la ciudad con miras a potencial la urbe con los paradigmas económicos y sociales mencionados también por el regional. Este PRC del año 2009, se basa en un estudio preliminar que identifica los principales aspectos en los que se debe fijar la atención al momento de establecer la normativa.

Entre ellos destaca la importancia del riesgo de deslizamiento en las laderas que se encuentran habitadas, así como de aquellas que se emplazan en la zona centra como las alejada del núcleo consolidado, evidenciando por otro lado que las inundaciones no corresponden a una amenaza la cual demuestre mayor atención debido a su manejo en otro proyecto urbano abordado. En cuanto a los riesgos, es posible observar que la importancia asignada en el diagnostico se cae al momento de plasmarla en la zonificación la cual, si bien identifica las zonas de laderas, evidencia a Población Modelo en particular como un sector potencial de renovación urbana, y sus laderas con categoría L2 se les restringe la urbanización en la medida que se propongan proyectos que sepan manejar el riesgo.

La realidad dada desde el PRC lleva a levantar el año 2012 la necesidad de crear uno nuevo en donde se consideran, en palabras del asesor urbano de la comuna, zonas con restricción de urbanización como lo son las laderas de Población Modelo, permitiendo esto la erradicación de campamentos.

En base a lo anterior es que en Villa Los Héroes la ladera norte es zonificada como L2, mencionando solo un sector Este de la ladera como zona residencial debido a su la consolidación de la población en el sector. Sin embargo, a lo largo de dicha ladera se observa la permanencia de campamentos anterior al año 2009, debiendo ser considerado por ende en el vigente PRC este sector como residencial si se continuara con la manera de proceder para el sector Este. Cabe cuestionar, por ende, si la proyección del actual PRC iría en post de erradicar esas zonas de campamentos a través del proyecto cinco laderas o se espera adjuntar dicho sector en el nuevo PRC como zona residencial, asumiendo también con ello los costos del riesgo asociado.

Otro elemento que espera normar de manera particular Población Modelo corresponde al “plan del centro” el cual no se encuentra vigente debido al rechazo dado desde SEREMI quien obliga a repetir el proceso de participación ciudadana ni posee otro que lo preceda, quedando en incógnita la magnitud de alcance que posea en cuanto a los riesgos. Esta situación a nivel comunal genera fisuras en las relaciones con el regional dejando la sensación

de retrasar las normativas de la localidad en favor del PRI, para que los instrumentos señalados con anterioridad deban encajar en este.

En cuanto a los productos diseñados por los diversos niveles jerárquicos que tienen relación con la definición de los riesgos a nivel regional como comunal, es importante mencionar que el flujo de información y la utilización de ella sólo es ocupada por el nivel que la genera, ejemplificando esta realidad en el rechazo del PRI el cual no contaba con estudio de riesgo existiendo, a nivel regional y comunal, insumos para el servicio de los IPT'S. Estas relaciones de los actores son presentadas con posterioridad en el siguiente capítulo, no obstante, es necesario evidenciar que la falta de un dialogo transversal genera trabas al momento de gestionar y gobernar los riesgos a nivel local.

Las prioridades en cuanto a nivel comunal se central en poder implementar un nuevo PRC para avanzar en temáticas estancadas como un proyecto de ciudad emergente y sostenible donde se pretende implementar un Plan Regulador Metropolitano en trabajo coordinado con Puerto Varas el cual se considera nodo articulador del funcionamiento de Puerto Montt. Esta prioridad comunal llega a traspapelar el rol que puede venir a cumplir el PRI y en varias circunstancias a superponer instrumentos de planificación, quedando a la vista la poca coordinación entre el nivele comunal y regional.

En cuanto al nivel nacional es posible observar la poca trascendencia de los instrumentos en la realidad local, generando mayores complicaciones y fisuras en la aplicación de instrumentos regionales y comunales.

### *5.2.2 El rol de los actores de la ciudad en la gobernanza del riesgo de la Población Modelo y Villa Los Héroes.*

La gobernanza entendida como el estudio de las redes y la política pública nos permite dilucidar las relaciones que se generan entre los actores para llegar a la creación de diversos programas y decisiones que se van aplicando en el territorio. Esto permite evidenciar cómo los múltiples actores que existen en un espacio o localidad interactúan, intercambian conocimientos, ideas, recursos y/o normas para llegar a implementar las políticas emanadas desde su postura, por ende, deja en evidencia el poder que posee cada uno de ellos sobre el progreso de las ciudades y el manejo del riesgo, para este caso.

Para la situación particular de Puerto Montt y de los casos de estudio se detalla a continuación desde un ámbito público, privado y social, a los actores que interactúan en el territorio en relación a los riesgos e intervienen en su proceso de acreción, gestión y/o muy en particular, gobernanza de estos mismos, permitiendo evidenciar el nivel de influencia, así como la red de vínculos que poseen entre ellos que se presenta a través de un mapa de actores.

### *5.2.2.1 Sociales*

Los actores sociales en Puerto Montt, enfocado a las poblaciones en estudio, corresponden a las organizaciones compuestas por personas naturales que habitan tanto en Población Modelo como en Villa Los Héroes y que conviven a diario con las amenazas presentadas con anterioridad e intentan generar acciones en su espacio para contrarrestar los riesgos asociados, permitiendo dilucidar a través de esto la gobernanza ejercida en el espacio. A continuación, se describen las principales entidades, y a las cuales se pudo tener acceso, que trabajan en ambas poblaciones:

#### Junta de Vecinos N. ° 9 Población Modelo:

La J.J.V.V corresponde a la única entidad organizada en el sector, presentando un alto porcentaje de participación social evidenciada en el número de inscritos que tienen en comparación a otras juntas vecinales de la comuna, y en los diversos comités y agrupaciones que se organizan al alero de la presente entidad siendo alrededor de 40.

En cuanto a los riesgos se observar un fuerte manejo de la información con especial énfasis en la amenaza de deslizamiento debido, por un lado, a que desde el comunal se ha bajado la información a través de informes de emergencia donde se señala de forma particular cuales son los espacios no aptos para vivir; y por otro, a la memoria histórica que poseen los habitantes relacionado a los deslizamientos ocurridos con anterioridad, siendo conscientes por ende, del peligro que corren las personas que viven en la informalidad en los sectores elevados de las laderas y comprendiendo a su vez, desde su propia historia informal, el contexto social que lleva a los pobladores a instarse en esos sectores.

Esto lleva a que los actores se organicen de manera local frente a las amenazas estableciendo un protocolo de seguridad emanado desde la organización vecinal con respaldo de otras autoridades como ONEMI y el Depto. de emergencia de la municipalidad. A pesar de carecer de señaléticas que evidencien las vías de escape, la organización frente a una emergencia la destacan como positiva debido a la capacitación que generan cada dos o tres meses.

En cuanto a las relaciones con las autoridades, se evidencia una constante comunicación con diversos entes del Estado mencionando a la municipalidad y al regional, y sus diversos deptos., con quienes logran establecer vínculos y generar proyectos que benefician a la comunidad en torno al riesgo de desastre.

Con la municipalidad se menciona un trabajo estable desde el año 2000 caracterizado como “fluido y cercano”, luego de un extenso tiempo de letargo en el que eran considerados “abandonados” por las autoridades, permitiendo esto, por ejemplo, manejar a cabalidad la zonificación dada por el PRC actual, el cual esperan cambie pronto por el nuevo plan en el

cual han trabajado de manera conjunta con el municipio. En torno al riesgo se evidencia una comunicación fluida con DIDECO que aglomera las problemáticas de la comunidad y permite generar vínculos con los otros departamentos para dar soluciones siendo en este caso, el Depto. de Emergencias con uno de los que generan enlace diario debido a la gestación de planes de emergencia en conjunto.

En cuanto a su relación con el regional, poseen una comunicación cotidiana que permite un alto grado de participación en los proyectos emanados desde ONEMI, con quienes poseen un proyecto que busca formar un comité de emergencias en la población. Destacan también el trabajo con SERVIU y la oficina de vivienda, donde generan planes habitacionales para las personas que llegan a vivir en las laderas y con Bienes Nacionales para lograr sanear los terrenos que aún se encuentra de forma irregular en la población. Sin embargo, la relación con el regional se da solo con los entes mencionados, desconociendo otras oficinas y proyectos como PRI, del cual no manejan información ni han recibido propuestas para la participación ciudadana.

Se destaca además el trabajo intersectorial realizado con Bomberos y Carabineros, quienes además de tener buena relación entre ellos, logran coordinar las acciones de emergencia de forma organizada y efectiva con la comunidad, emanando de esta relación planes cuadrantes y de emergencia. También se menciona el vínculo realizado con algunos privados, en su mayoría consultoras, las que entregan capacitación técnica y profesional a los habitantes de modelo para lograr perfeccionarse o comenzar a trabajar en algún sector económico.

Los pobladores de Modelo mencionan estar “*Conectados en redes con todos*” (VECINOS POBLACIÓN MODELO, CONVERSACIÓN PERSONAS, 2016) los actores que se involucran en el riesgo, así como en otros ámbitos que los afectan, valorando y siendo conscientes de la importancia que posee el trabajo intersectorial y la cohesión social que se debe tener para participar de las decisiones y proyectos que se generan en la localidad.

#### Junta de vecinos Villa Los Héroes:

Esta organización vecinal se estableció en el sector desde la entrega de las viviendas hacia el año 1978. En la actualidad se menciona una caída progresiva de la participación ciudadana desde la conformación de la J.J.V.V debido principalmente a la falta de una sede lo que ha mermado la organización, y a la rotación de población donde los habitantes más antiguos se han marchado de la villa. En el sector se reconocen dos administraciones siendo la presente junta de vecinos y un comité, que posee y ejerce las cualidades de una J.J.V.V, formado hace aproximadamente tres años por los habitantes de las laderas en condición informal.

En relación con los riesgos se evidencia el desconocimiento en general y de forma particular con las inundaciones debido a la ausencia de información entregada por las autoridades, lo

que se agudizo desde la instalación del colector de aguas lluvias dado que logra controlar la amenaza existente, en palabras de la presidenta: *“este ha permitido que se termine el riesgo que había, entonces ya no somos una preocupación”* (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016) generando el abandono por las autoridades frente a este tema y la posibilidad de capacitar a los pobladores frente a la temática de los riesgos.

Por otro lado, se menciona que no poseen relación directa y fluida con ninguna organización del nivel municipal ni regional, encontrando problemas, trabas y demoras al momento de pedir beneficios para su comunidad, dependiendo en reiterados casos, de la buena voluntad de funcionarios que permiten acelerar la bajada de información a las autoridades respectivas. Esto desencadena la nula participación en diversos proyectos desarrollados a nivel comunal como PRC o a nivel regional como PRI, desconociendo sus implicancias.

Los habitantes organizados desde su condición informal poseen relación directa con SERVIU y Bienes Nacionales debido a la necesidad que estos organismos poseen de desalojar las zonas de campamentos existentes en la ciudad.

Las únicas relaciones que prosperan en cuanto a la organización vecinal son las emanadas desde carabineros con quienes trabajan en base al plan cuadrante asociado a la delincuencia y emergencia en ese ámbito, y con la Fundación de Las Familias, ente privado asociado al Estado con quienes mantienen una relación cordial pero distante debido a la ocupación del terreno que se tenía pensado para sala cuna, jardín infantil y sede vecinal.

Se afirma finalmente que *“aquí la gente es bien llamada, estamos bien atrás nosotros por lo que no reclamamos por nada, si tenemos algún problema, tratamos de arreglarlo entre nosotros... no les avisamos al municipio porque se demoran mucho...”* (PRESIDENTA J.J.V.V VILLA LOS HÉROES, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016) evidenciando que el trabajo en red no se da, quebrándose aún más esta posibilidad debido a la ausencia de una sede que permita generar cohesión social, reuniones con la comunidad y la oportunidad de participar en programas del Estado donde se exige congregarse a la villa de manera periódica.

#### Junta de Unión Comunal vecinal Seno del Reloncaví:

La presente organización lleva funcionando en la comuna aproximadamente 30 años, posicionándose como una de las principales entidades sociales dado que alberga alrededor de 73 J.J.V.V. de zonas rurales y urbanas de Puerto Montt. Sus representantes son elegidos por el voto de cada directorio de las juntas de vecinos y tienen como objetivo entregar el apoyo a las J.J.V.V en la toma de decisiones, así como aconsejar en cuanto a la realización de algún proyecto, disponiendo de lo que este a su alcance para generar redes entre las J.J.V.V o con alguna entidad del Estado.

Población Modelo y Villa Los Héroes son parte de la presente Unión Comunal, en donde la primera población mencionada posee una mayor cercanía y trabajo debido a que se encuentran emplazado en los alrededores de la Unión Comunal. Con Villa Los Héroes los trabajos se han complejizado debido a la falta de sede, sin embargo, han apoyado la solicitud de esta junta al comunal pero no han recibido respuesta desde las autoridades locales, reconociendo el abandono al que se ha sometido Villa Los Héroes asociándolo a que las prioridades comunales para con el sector en su momento fueron el Estero Lobos y en la actualidad son los campamentos formados en esa zona.

La Unión Comunal reconoce los riesgos de ambas poblaciones, teniendo informes técnicos de las situaciones de deslizamiento e inundaciones, permitiendo generar el trabajo multisectorial con las autoridades tanto regionales como comunales para abordar dicha situación. Su principal función dentro de esta temática radica en bajar la información entregada respecto al tema, ayudar en la organización de simulacros, canalizar la ayuda en caso de emergencia y suministrar los espacios de la organización para la capacitación de toda la población interesada en aprender sobre el manejo de los riesgos.

Desde esta vereda pueden identificar que localidades están más preparadas o con menor grado de información e intenta focalizar las charlas o cursos a los sectores menos favorecidos, agregando a esto la demanda por señaléticas y mayores acciones desde el Estado para seguir hablando de la temática

Esta organización se posiciona como un ente fundamental en el desarrollo de las políticas públicas de la comuna, teniendo una participación transversal tanto con la Municipalidad, la Gobernación Regional, Carabineros, Bomberos y los medios de comunicación local debido a la gran cantidad de socios que alberga. Esto les permite participar en la mayoría de los proyectos a desarrollar en la comuna debido a que poseen una gran capacidad de proposición y manejan a cabalidad la opinión de diversas zonas de la ciudad, por lo que han sido, para el caso de la formulación del nuevo PRC, unos de los actores sociales que más ha sido convocado. Por otro lado, evidencian un mal manejo con el PRI ya que no han sido llamados a participar en su desarrollo.

#### *5.2.2.2 Públicos*

Para el caso de los actores del nivel público se abarcan las instituciones del Estado que participan, trabajan y generan efectos positivos o negativos sobre la realidad de los riesgos en las poblaciones en estudio. Se parte definiendo el nivel regional a través de las principales oficinas que permiten evidenciar el contexto general de este nivel jerárquico sobre el tema, para terminar, evidenciando la realidad emanada desde el comunal.

#### ONEMI Los Lagos:

La presente entidad estatal, evidenciando la gran magnitud de casos que debe abordar a nivel regional, reconoce que como oficina han intentado dejar la centralidad para dirigir la mirada a los sectores más pequeños, sin embargo, Puerto Montt como ciudad regional concentra gran parte de la atención por las funciones administrativas que congrega.

Se logran definir los riesgos asociados a la ciudad identificando a Población Modelo por los deslizamientos de las laderas, sin embargo, se desconocen los problemas de inundación en Villa Los Héroes, debido principalmente a que el colector fue instalado tres años antes a la llegada del director de la oficina. En concordancia con lo anterior es que han realizado diversas actividades de capacitación en Población Modelo en conjunto con el comunal permitiendo dotar a la comunidad con más información.

Por otro lado, se afirma que, dentro de una situación de riesgo se pueden generar enseñanzas positivas si se abocan a las lecciones aprendidas de cada desastre las cuales permiten tener una mirada más objetiva de que mecanismos no funcionan y hacia donde se debe modificar la legislación, situación que han aplicado en una “mesa de lecciones aprendidas” luego de los incendios forestales donde se obtuvieron resultados positivos, evidenciando estos efectos por ejemplo, en la cohesión de los diversos grupos organizados que participaron.

En relación con el riesgo, la principal línea de acción se base en generar actividades de prevención desde la mirada de la educación que se está aplicando en los colegios con diversas actividades, además, se espera implementar un comité científico- técnico el cual pueda proponer acciones de prevención para la educación en todos sus niveles y para cualquier ámbito de la economía, permitiendo a través de la investigación, en asociación con universidades, la formación de una “cultura del riesgo y la prevención” (DIRECTOR ONEMI LOS LAGOS, CONVERSACIÓN PERSONAS, 2016). Esto permite instruir a las personas para que sepan convivir con la temática, ayudándolos a generar un plan y organizar las tareas en el momento de una emergencia.

Esta intervención que realizan queda fuera de las competencias que exige la ley actual para ONEMI, sin embargo, se efectúan con el comunal por las buenas relaciones establecidas.

Por otro lado, se busca potenciar la resiliencia de las comunidades debido al difícil acceso que se tiene en la región a determinados sectores, buscando que las localidades tengan la capacidad de realizar acciones para sobrellevar una emergencia, siendo la base de esto las reuniones con zonas aisladas. Aquello permite establecer alianzas y reconocer que las acciones de forma particular no prosperan ya que todos los proyectos deben concretarse con el consenso de la comunidad y los gobiernos comunales, logrando así un vínculo permanente.

De igual modo, es posible establecer que la oficina posee una extensa red de comunicación con todos los actores que participan del riesgo, manteniendo conversaciones cotidianas con

DIDECO, SECPLAN, depto. De emergencia, Bomberos, Carabineros entre otros, siendo más complejo acceder a niveles regionales, pero logrando realizarlo de todas formas.

En la ley actual ONEMI tiene un rol restringido en su participación fuera del estado de emergencia por lo que se espera la nueva ley para fortalecer la institucionalidad. Esto lleva a que no puedan participar en la formulación de algunas políticas públicas, elemento que consideran debe conducir a minimizar el riesgo, como es el caso del PRC del cual solo se han visto participes debido a la buena voluntad de la comuna; En cuanto al PRI no se maneja información.

Su principal línea de trabajo parte desde la comunidad, logrando transferir al nivel local la información, organización y prevención y así realizar trabajos a nivel sectorial debido a que cada localidad presenta sus particularidades, sus propias características sociales- naturales definidas. Finalmente se evidencia la obligatoriedad de trabajar a nivel jerárquico debido a como se establece el Estado, sin embargo, intenta generar una labor más escalonada, partiendo de la base local y comunal para el manejo de información.

#### Asesor Urbano Puerto Montt:

La Secretaria de Planificación [SECPLA], entidad a la cual representa el asesor urbano, es responsable, entre otras labores, del desarrollo urbano de su localidad, teniendo el deber de aplicar en el territorio las políticas emanadas desde su sector, así como también de los diversos IPT'S, planes regionales y lo mandatado por el nivel central.

En cuanto a su trabajo en el comunal se puede observar un amplio manejo de las principales características del desarrollo y expansión urbana suscitadas en Puerto Montt durante los últimos años, abarcando los temas económicos como eje fundamental que impulsa este crecimiento. Se establece un alto grado de conocimiento con lo acaecido en Población Modelo, identificando no solo el riesgo de deslizamiento sino también otros diversos inconvenientes urbano-sociales que se dan en la población, comentando la necesidad de generar alianza a nivel comunal para la resolución de dichos conflictos. Para el caso de Villa los Héroes se desconoce su historia, riesgo y comunidad, principalmente porque la temática de Estero Lobos ha sido abordada por el proyecto hidráulico de MOP.

Se evidencia la preocupación y conocimiento de los riesgos a nivel comunal, reflejándose esto en la proyección del nuevo PRC donde se ha incluido un estudio de riesgo el cual permitiría dejar zonas con restricción para habitar, sin embargo, se asume una planificación en retardo con respecto al avance de la expansión en Puerto Montt, no favoreciendo esto algunas políticas impulsadas por otros entes institucionales que norman en contradicción de lo esperado por el comunal, como por ejemplo SEREMI de urbanismo quien asevera la imposibilidad de sacar a personas de las laderas, lo que el comunal ya comienza a gestionar

a través del proyecto 5 laderas. Esto se debe en parte a la escasa conexión que se tiene entre las instituciones, donde la falta de dialogo de los instrumentos produce deficiencias en algunos temas como vivienda y valor del uso de suelo.

En concordancia con lo anterior, se reconoce que la urbanización extensiva ha ayudado a la proliferación de riesgos donde uno de los principales actores responsables de esta realidad corresponde al nivel central, en particular MINVU desde donde emanan soluciones y proyectos habitacionales sin un trabajo directo con el comunal, traspasando posteriormente, los riesgos provocados por la urbanización al comunal en búsqueda de una solución, aumentando por otro lado, el gasto fiscal municipal en temas urbanísticos.

Por otro lado, sus planes, proyectos y estudios se encuentran estancados en el nivel regional debido a la evaluación que debe hacer esta entidad la cual ha sido negativa en los últimos años provocando esto un ambiente de hostilidad entre los deptos. Regionales y el nivel comunal, mencionando en concreto la diferencia que poseen en la visión de desarrollo local. Uno de los principales conflictos se relaciona con el PRI y la planificación que intentará establecer el regional la cual no concuerda con lo planificado a nivel comunal y no ha aplicado una política de participación ciudadana ni de los comunales.

En cuanto al grado de alianza con otras entidades, en particular con la ciudadanía, se observa una resistencia a congregarse con las comunidades mencionando que solo lo hacen cuando es exigido por ley y que para otros proyectos se genera un enlace con la sociedad y juntas de vecinos a través de DIDECO quienes son los que organizan la participación y convocan a la comunidad. Así mismo, cabe destacar las buenas relaciones entre los diversos deptos. De la Municipalidad con quienes logran generar alianzas cotidianas en búsqueda de un buen desarrollo de proyectos urbanos, reflejados, por ejemplo, en el proyecto cinco laderas que fue levantado por la oficina de emergencias y gestionado por SECPLA, estableciendo los roles de cada Depto. del comunal de manera clara.

También se menciona un amplio trabajo con el BID y la municipalidad de Puerto Varas, reconociendo una importante relación en términos urbanos y de desarrollo económico, por lo que la alianza con esta municipalidad es fundamental. En contradicción con la anterior no se menciona relación ni con ONEMI, Bomberos y Carabineros.

La principal visión de este SECPLA es establecer, en sus propias palabras, a Puerto Montt como la “*metrópolis más austral del mundo, sostenible e integrada*” (ASESOR URBANO MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT, CONVERSACIÓN PERSONAL, 2016), enfocando la planificación a esta visión de ciudad.

Oficina de Emergencia. Municipalidad de Puerto Montt:

La presente entidad en la actualidad depende de SECPLA, pasando en los próximos meses a ser una oficina independiente emanada desde DIDECO debido a su trabajo con la comunidad donde se ha forjado como articulador en el manejo del riesgo, así como de la bajada de información a diversas entidades sobre las problemáticas que se establecen desde este ámbito y las soluciones necesarias para convivir con ellos, congregando de esta forma la información para dar una sola línea informativa.

Esta entidad reconoce la realidad de Población Modelo en cuanto al riesgo, sus principales atenuantes y efectos, mencionando de esta forma un trabajo continuo y fluido con la comunidad. Por otro lado, se conoce a cabalidad la realidad de Villa Los Héroes y se alude al trabajo del colector de aguas lluvias como un ejemplo del buen funcionamiento de la oficina ya que el anterior proyecto fue una demanda elevada desde la presente oficina y gestionada por el DOH, permitiendo además que cambiara el paradigma frente al riesgo y evidenciando la necesidad actual de llevar información a la población debido a que se creó la sensación de inmunidad frente a la amenaza de inundación.

En cuanto a los riesgos se menciona que como equipo manejan del ciclo de cada fenómeno permitiendo esta visión pensar preventivamente y tener la oportunidad de planificar la acción frente a la emergencia en un “Plan comunal de emergencia” el cual organiza a los diversos organismos en diferentes situaciones para dar una pronta respuesta que se basa en la organización de ONEMI, pero se orienta al nivel local, en particular, a las J.J.V.V permitiendo un trabajo articulado y en red.

Se puede apreciar un compromiso directo con otras instituciones para poder manejar situaciones de riesgo de manera más efectiva, destacando la labor realizada con la comunidad donde la bajada de información permite que los pobladores conozcan el territorio, reconociendo sectores más propensos y otros más seguros. Esto se sustenta principalmente en que las comunidades son los primeros actores que pueden brindar ayuda en el instante del desastre, logrando cambiar la vivencia frente al riesgo y su manejo.

Debido a su función como canalizador de información es que mantienen excelentes relaciones con la comunidad, medios de comunicación y ONEMI en particular, teniendo algunos inconvenientes en la llegada con otras entidades regionales como SEREMI debido a divergencias en algunas visiones del desarrollo. Además de lo anterior, esta oficina maneja a cabalidad el funcionamiento del uso escalonado de recursos, siendo conscientes de la importancia de alianzas con otras entidades para lograr capacitaciones, charlas, programas, etc. y como enfrentar una emergencia manejando, lo llamado por ellos como, “*egos profesionales*” (DIRECTOS OFICINA DE EMERGENCIAS MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT, CONVERSACIÓN PERSONAS, 2016) de las entidades al quedar al mando de un conflicto tan mediático como son los desastres.

Por otro lado, se menciona un trabajo cotidiano con Bomberos y Carabineros, siendo este último más complejo debido al cambio constante de las personas en esta entidad los que son trasladados cada dos años, debiendo reestablecer las relaciones de manera constante.

Uno de los factores principales para realizar una óptima gestión es el apoyo del alcalde y Municipio en su conjunto donde se les brindan todas las herramientas necesarias en situaciones de desastres, generando un respaldo mancomunado en las emergencias y facilitando la resolución de problemas. Esto se da también debido a que por parte del comunal existe una conciencia de los riesgos presentes debido a la visualización de las emergencias ya vividas en la localidad. En cuanto a su participación en el PRC se les ha hecho parte, sobre todo, en aquellos requerimientos que han levantado desde su oficina.

#### Dirección de Desarrollo Comunitario [DIDECO]:

La entidad DIDECO ha sufrido variadas transformaciones, fragmentando y focalizando las responsabilidades en distintos departamentos y/u oficinas para un mejor desarrollo de las diversas dimensiones que afectan a la comunidad, por lo cual sus trabajadores quienes se destacan por llevar un largo periodo ejerciendo su cargo en la municipalidad, manejan amplia información respecto a vivienda, urbanismo y riesgo.

La presente dirección evidencia una excelente comunicación con las poblaciones que existen en Puerto Montt, conociendo a la perfección las diversas problemáticas de Población Modelo y manteniendo contacto cotidiano y fluido con la J.J.V.V del sector. Para el caso de Villa Los Héroes es menester destacar que esta entidad es la única de las entrevistadas que reconoce su historia de formación, así como de cambio de nombre, necesidad de una sede social y su relación con el riesgo de inundación.

A su vez, debido a su cercanía con la población y el conocimiento que poseen de las necesidades que estas tienen, poseen buena llegada con todas las oficinas de la municipalidad, así como con Carabineros, Bomberos, ONEMI y el nivel regional como por ejemplo la SEREMI de vivienda y urbanismo, que son las instituciones que más injerencia tienen en la presente problemática.

Esto lleva a que tengan información respecto a todas las temáticas que tratan los diversos departamentos y oficinas y sus respectivos programas ya que uno de sus roles corresponde a la derivación de casos problemáticos en los programas que permitan darle una pronta solución. En concordancia a lo anterior es que su participación es fundamental en los IPT'S para convocar a la participación ciudadana por lo que son llamados de manera cotidiana para participar de los diversos procesos en la formación de los instrumentos de planificación.

#### SEREMI de Vivienda y Urbanismo:

La presente institución cumple la función de representar al MINVU en cada región del país, buscando articular los diferentes entes comunales con el nivel central para el desarrollo de los programas que emanan desde la esfera nacional y su debida aplicación en cada comunal.

En representación de esta entidad se entrevistó al Depto. de Desarrollo Urbano, el cual es responsable de la implementación y gestación del PRI; la Oficina de Vivienda la cual implementa los programas de vivienda emanados desde el MINVU con el fin de dilucidar su enfoque en cuanto al riesgo en la implementación de estos mismos y la Oficina de Erradicación de Campamentos quienes debiesen trabajar de manera directa con las condiciones establecidas en los casos de estudios en cuanto a la informalidad.

#### Departamento de Desarrollo Urbano:

En la comuna de Puerto Montt, a nombre de la SEREMI de vivienda y urbanismo, así como del SERVIU regional, se realizó la entrevista al depto. De Desarrollo Urbano donde se establecen los programas sobre el desarrollo de la ciudad que afectan de manera directa a Puerto Montt, con especial énfasis en la aplicación y construcción del PRI rivera del Lago Llanquihue.

La presente entidad evidencia la condición de riesgo a nivel comunal, conociendo el caso de Población Modelo y la instalación del sumidero correspondiente a Estero Lobos, pero ignorando la condición de inundación dada con anterioridad al colector en este último sector. Se reconoce además las atribuciones y trabajo establecidos por la Oficina de Emergencias de Puerto Montt, conociendo sus funciones, así como el trabajo que se realiza a diario con ONEMI, sin embargo, esta información se establece de manera informal y es entregada a través de la prensa, llevando a afirmar que las relaciones entre instituciones se han tornado complejas debido al desarrollo del PRI.

En cuanto a este último elemento se destaca el trabajo realizado para lograr aprobar la normativa, mencionando los reiterados llamados a participar a las comunas involucradas, así como a la población de las ciudades, en particular de Puerto Montt, información que se contradice con lo establecido por estos mismos actores. En base a lo anterior es que se indaga en lo referente al rechazo del instrumento por la ausencia del estudio de riesgo, elemento que no se contesta de manera clara y se hace referencia a las normativas las cuales impidieron un desarrollo efectivo del presente estudio.

#### Oficina de Vivienda Regional:

La presente institución fue creada el año 2000 debido a que SERVIU externalizara la construcción y diseño de los programas de vivienda, siendo Puerto Montt la comuna piloto en la aplicación de esta nueva manera de administrar los programas, pasando a crearse la

presente oficina subordinada de SECPLA, pero administrando recursos de MINVU y dependiente de las aprobaciones de SERVIU.

El trabajo de la Oficina de Vivienda, basado en la aplicación de los proyectos de construcción licitados para Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) así como de los diversos programas como mejoramiento de la vivienda, entre otros, lleva a que los flujos de información y comunicación se establezcan de forma cotidiana con diversos agentes involucrados en el desarrollo de los programas de viviendas como SERVIU, SEREMI de vivienda, DIDECO, DOM y juntas de vecinos con sus respectivos comités de viviendas.

Para los casos de estudio la oficina reconoce los problemas encontrados en la zona de ladera de Población Modelo y la informalidad asociada al sector, explicando que para la obtención de los beneficios dados en la oficina se realiza, a través de la oficina de erradicación de campamentos, una regularización de las viviendas en zonas de riesgos a través de la conocida “Ley del mono” para que logren cumplir con el requisito de poseer un título de dominio logrando, posteriormente, declarar la vivienda en condiciones inhabitables, permitiéndoles de esta forma optar a una vivienda definitiva.

Se afirma, con respecto a lo anterior, que este tipo de búsqueda de soluciones se dan debido a que los programas que se manejan en el nivel comunal emanan desde el nivel central, teniendo poco alcance en las realidades locales llevando a buscar resquicios legales que permitan, a través de diversas entidades y programas anexos, la entrega de viviendas definitivas o el mejoramiento de ellas.

En cuanto a los riesgos se afirma que no poseen mayor incidencia en el manejo que pueden hacer sobre ellos, ya que, por ejemplo, la entrega de terrenos para la construcción de vivienda social se da desde SERVIU, quien se norma acorde a lo entregado por SEREMI, basándose en los instrumentos y legislaciones que establecen a nivel nacional y/o comunal, por lo que si una zona no es definida con presencia de riesgo y esto a su vez no la excluye dentro de un IPT’S como sector no habitable, los predios son ocupados y entregado para los programas de vivienda. En relaciona con su participación en algún IPT’S se menciona que no son incluidos en los procesos de formulación, recibiendo solo los instrumentos terminados para la aplicación de la normativa en la construcción de viviendas a nivel comunal, las cuales son evaluadas por SERVIU.

La presente institución evidencia y afirma que los programas no poseen una dimensión regional, que sus atribuciones son “*escuetas*” debido a que el nivel central entrega las directrices que debe cumplir cada entidad y que la administración vertical y jerárquica de las

instituciones es un elemento que les impide avanzar en la solución de los problemas particulares de cada localidad.

#### Oficina de erradicación de campamentos:

La información recopilada respecto a las funciones establecidas por la presente entidad es extraída desde las conversaciones anteriores debido a que no se logró concretar una entrevista con la oficina del nivel regional ni central.

La presente oficina se encuentra establecida desde hace cuatro años aproximadamente en la ciudad de Puerto Montt, adquiriendo independencia en cuanto a la aplicación de programas y fondos hace un corto tiempo, impidiendo esto su mayor injerencia en las zonas de las poblaciones en estudio que se encuentra dentro de la informalidad.

Se evidencia un trabajo directo con la Oficina de Viviendas, así como con DIDECO, para la erradicación de campamentos en la ciudad de Puerto Montt, trabajando a la par con los diversos programas que permitan darle a las familias localizadas en terrenos irregulares una solución de vivienda definitiva, donde además, según la información entregada por la Oficina de Vivienda, se busca también resquicios legales que permitan en casos extremos, como el asentamiento en sectores de riesgo, la pronta entrega de casas.

Para los casos de estudio se desconoce la participación de la presente oficina en ellos, no siendo mencionada por las J.J.V.V de cada población ni por aquellos organismos que trabajan de manera directa en los casos abordados.

#### Carabineros De Chile, Segunda y Quinta comisaria de Puerto Montt:

Carabineros, dentro de la temática expuesta en la presente investigación, cumple un rol fundamental en el manejo de la emergencia de forma inmediata. Con respecto a lo anterior, en las poblaciones estudiadas se evidencia un llamado cotidiano a la presente institución frente a cualquier tipo de emergencia suscitada en sus zonas, así como de reuniones mensuales que tienen relación con la seguridad del barrio y/u otro cometido.

Para el caso de la Segunda Comisaría, que corresponde a la localizada en Población Modelo, se evidencia un amplio manejo sobre la temática de los riesgos y en particular con los deslizamientos, donde, en conjunto con Bomberos poseen un protocolo el cual permite la evacuación preventiva de laderas en caso de darse las condiciones para un deslizamiento.

Por otro lado, la quinta comisaria de carabineros correspondiente a Villa Los héroes evidencia un manejo de información respecto al riesgo de inundación escaso, debido al cambio dado hace un año de su personal por lo que se desconoce los efectos dados con anterioridad a la instalación del sumidero de aguas lluvias.

En cuanto a la relación que poseen con diversos actores se observa una amplia comunicación con todos los niveles administrativos a nivel comunal, dándose una mayor cercanía con las J.J.V.V de Población Modelo y Villa Los Héroes respectivamente. A nivel regional se manejan de manera jerárquica, siendo el director regional de carabinero quien establece los lazos y hace llegar las problemáticas de los comunales al nivel regional, no contando por lo anterior con una relación con SEREMI de Vivienda y Urbanismo o SERVIU.

En concordancia con lo anterior, ante una situación de riesgos de deslizamiento e inundación se observa una comunicación fluida y directa con ONEMI, Oficina de Emergencias, DIDECO y Bomberos con quienes han logrado formar una mesa de trabajo y reuniones de coordinación para el manejo de la emergencia donde se reconoce la importancia del número telefónico de la institución como el más utilizado.

Por otro lado, se destaca la constante realización de talleres y charlas para capacitar al personal sobre el manejo del riesgo y en particular, del correcto actuar ante una amenaza de deslizamiento y se define que la principal función de la institución en este caso es el resguardo de la población ante cualquier tipo de evento, mencionado además que en situaciones de estas características se agotan los medios para ayudar a la población.

Por otro lado, destacan que cuando las emergencias escapan del nivel comunal al regional su labor dentro de la emergencia queda rezagada, sometiendo su voluntad a las directrices establecidas por el nivel regional complejizando en variadas circunstancias el actuar de la institución local.

### *5.2.2.3 Privados*

Para el caso de actores privados se abordan aquellos que tienen personalidad jurídica como institución o fundación, las entidades relacionadas al ámbito comercial y particulares que permitan incidir de manera directa en la formación de nuevas redes que incentiven la gobernanza en la toma de decisiones locales como comunales. Para el desarrollo de los actores fue posible recabar la información presentada desde Bomberos de Chile, describiendo a las otras entidades en base a lo relatado por los propios pobladores, los diversos actores públicos y la información encontrada en diversos medios.

#### Bomberos de Chile:

La institución Bomberos de Chile funciona a nivel nacional a través de los diversos cuerpos de Bomberos formados en cada comuna siendo independientes uno de otros con sus propios reglamentos, guiados por los lineamientos acordados a nivel nacional. La presente institución se define como una corporación privada con personalidad jurídica, por lo que su relación con el Estado y la sociedad se establece mediante los acuerdos y es definido por la institución como la consecuencia lógica de los 160 años de trayectoria que los abalan.

En la ciudad de Puerto Montt se encuentran formadas nueve compañías de Bomberos, donde la Primera Cía. tiene bajo su resguardo el cuadrante correspondiente a Población Modelo y la Tercera Cía. estando a cargo del sector en el que se encuentra Villa Los Héroes.

El trabajo de Bomberos abarca múltiples dimensiones pasando por el manejo del riesgo hasta la prevención de diversas emergencias o situaciones asociadas a los riesgos de origen natural. Su principal función en cuanto al manejo de la emergencia se basa, como primera medida, en la evacuación de la población de los lugares expuestos a desastres de deslizamiento e inundación para posteriormente, y si la situación lo permite, pasar al rescate de pertenencias, así como la instalación de motobombas, para el caso de la inundación, o de otra herramienta que permita despejar el área afectada por alguna amenaza intentado aplicar medidas de mitigación.

La presente institución se encuentra establecida en Puerto Montt hace 150 años, permitido esto generar una gran cantidad de información respecto a los desastres ocurridos en la ciudad, así como de las situaciones de riesgos que han desencadenado en catástrofes, teniendo a su alcance una estadística anual que clarifica en qué periodos de tiempo se repiten ciertas situaciones, logrando evidenciar las circunstancias, que para el caso de los deslizamiento por ejemplo, establece un margen de tres a cuatro días de precipitaciones constantes que producen algún tipo de movimiento en las laderas; En cuanto al Estero Lobos, se evidencia un amplio manejo de las condiciones del sector y los inconvenientes que llevaban a que se produjeran inundaciones de formar reiteras en los inviernos.

De esta forma se refleja un manejo profundo de las condiciones en que se encuentra la ciudad respecto a los deslizamiento e inundaciones de los sectores analizados en la presente investigación, contando además con el primer catastro sobre estos temas a nivel ciudad, el cual, en palabras del comandante del cuerpo de bomberos de Puerto Montt, no fue tomado en cuenta en un principio por antiguos poderes municipales y regionales.

En cuanto a la cercanía que poseen con la población se menciona que durante el último tiempo se han dado situaciones en las que, debido a la catarsis provocada por emergencias como por ejemplo los incendios, se agrede a personal de Bomberos, sin embargo, se asevera que dichas circunstancias se han llevadas con calma y precaución logrando finalmente una buena llegada.

La relación que se establece con la Municipalidad, el nivel regional, ONEMI y Carabineros se define como constante y muy proactiva, siempre en búsqueda de la superación de las problemáticas instaladas a nivel local y que dicen relación con la Cía. de Bomberos, teniendo las mejores voluntades para lograr un trabajo permanente y por sobre todo preventivo.

Sin embargo, se menciona que las problemáticas en cuanto a la gobernanza y las relaciones establecidas en estos niveles administrativos se dan en la burocracia para la solicitud de

cualquier tipo de necesidad dada o actividad por hacer, donde los recursos se mueven de manera parsimoniosa y se sobre cuestionan e investigan el uso de recursos antes de realizar la entrega, optando finalmente por, para la realización de actividades o la necesidad de nuevos implementos, rechazar los recursos fiscales y recurrir a los de la propia institución.

En particular para el caso de Carabineros se evidencia la dificultad de generar una relación estable y duradera debido a los cambios, cada dos años de parte de su personal, lo que provoca volver a establecer redes de apoyos basada en las buenas voluntades, desde el inicio. En relación con la anterior es que se teme en el futuro que las administraciones públicas cambien de mirada política implicando esto la salida de los trabajadores con quienes han logrado el trabajo en red existente en la actualidad.

Las buenas relaciones se establecen debido a que el organigrama jerárquico de bomberos permite tener su presencia en todos los niveles jerárquicos de la institución chilena, donde existe un comandante preocupado del nivel regional, uno solo para el nivel provincial y así en descenso administrativo, concentrando las peticiones y elevando las solicitudes para generar una mejor red de apoyo en cada localidad. En cuanto a las actividades preventivas que se mencionan, estas se entrelazan con el trabajo que pretende levantar ONEMI en el comunal, por lo que se observa en este elemento de forma particular, el trabajo en red que se genera.

En cuanto a los IPT'S se menciona la participación constante en el PRC y la inclusión de algunos elementos evidenciados por la institución, sin embargo, para el PRI se desconoce su existencia y que se pretende establecer.

#### Medios de Comunicación Masivos:

Los diversos medios de comunicación dados en la ciudad son mencionados tanto por agentes sociales como públicos y privados, como una plataforma que ha permitido difundir de manera expedita y clara los diversos sucesos que ocurren en la ciudad, teniendo amplia acogida por la población. Estos han surgido como la plataforma más efectiva en la difusión de situaciones de emergencia, así como del trabajo de prevención y enseñanza sobre los sucesos de deslizamiento e inundaciones ocurridos a nivel comunal.

Se menciona con especial énfasis al Diario Llanquihue y la plataforma online “Emergencias Puerto Montt” como medios que han logrado generar una red entre las poblaciones afectadas en la presente investigación y los diversos actores públicos, como la Oficina de Emergencia en la difusión de las problemáticas de las poblaciones y la información preventiva realizada por estos últimos.

En concordancia con lo anterior es que se ha realizado una alianza ente la Oficina de Emergencias municipal, ONEMI y las plataformas mencionadas con anterioridad para el manejo de la información a difundir en situaciones de emergencias permitiendo entregar a la

población las indicaciones de forma exacta frente a cómo actuar ante la materialización de riesgos de deslizamiento e inundación para este caso. A su vez también se logra convocar ciudadanía en procesos de participación ciudadana como la creación del PRC, por lo que se ha vuelto de suma importancia la llegada que se tiene con dichos medios informativos.

De acuerdo con esto se evidencia como la red de gobernanza se vincula también a este tipo de medios debido a la influencia que tienen en la distribución de información y respuesta que esta genera por parte de las autoridades, que logra ser de forma inmediata cuando se denuncian problemas sociales, y a su vez la reacción de la sociedad ante la continua divulgación de la presencia de riesgos en el comunal.

#### Mercado Inmobiliario y Económico:

Los actores privados relacionados al rubro económico que se vinculan con la inversión del suelo de la comuna de Puerto Montt, para el presente caso, solo evidencian su presencia en Población Modelo a través de constantes ofertas de compra de los terrenos, regulares, irregulares o en proceso de regularización, entregadas de forma particular a los habitantes asentados más cerca de avenida Santa María.

Esta realidad excluye a Villa Los Héroes principalmente por su localización con respecto a los intereses de las empresas al momento de invertir. Si bien posee ventaja sobre el nivel de manejo del riesgo en comparación con Población Modelo, su emplazamiento en la ciudad se describe como periférica, prefiriendo en ese caso la inversión en espacios centrales de bajo costo, como lo es Población Modelo o en zonas periféricas no consolidadas como las cercanías de Alerce, que permiten generar nuevas ciudades satélites anexadas a los beneficios ya presentados en esa zona.

El hecho de que en los diversos IPT'S regionales y comunales se describa a Población Modelo como un sector de "renovación urbana" y de interés para inversión debido a su estratégica localización con respecto al centro histórico, lleva a que los agentes del mercado, en particular las empresas inmobiliarias y automotrices, incentiven este proceso a través de sus ofertas de compras.

En cuanto a las empresas inmobiliarias estas no han logrado un mayor avance en su posicionamiento dentro de la población debido al trabajo desde la comunidad por evitar la venta de sus terrenos, por el contrario, la empresa automotriz ha logrado posicionarse en avenida Sta. María generando un núcleo de ventas, compras y talleres mecánicos, siendo esto último lo que estratégicamente desde la población permitió el pase a que las industrias automotrices se instalaran en el espacio.

Desde la Junta de Vecinos de Población Modelo se presenta a este agente privado como uno de los elementos que logró volver a activar la participación social de la población debido al

peligro que inspiraba el que se interviniera la zona desde otras lógicas espaciales, provocando así que se gestara en ellos una gobernanza local potente que retuviera o negara el avance de cierto tipo de mercado en la localidad.

### *5.2.3 Red de Vínculos entre actores sociales, públicos y privados en la gobernanza del riesgo.*

Con base en el análisis realizado anteriormente, es posible establecer y graficar en la Figura 40 los diversos tipos de relaciones dadas entre los actores mencionados, permitiendo vislumbrar a grandes rasgos el nivel de gobernanza del riesgo y redes establecidas en la comuna de Puerto Montt lo que permite generar políticas, como los diversos IPT'S descritos con anterioridad, que actúen en post de una disminución de los riesgos presentes en las comunidades en estudio.

Dentro del mapa de actores, es posible evidenciar que la mayoría de las relaciones que se establecen entre los actores son de carácter "Frecuente", esto se da de manera transversal entre los niveles regional, comunal y local, dejando al nivel nacional y provincial rezagado en este tipo de interacción prevaleciendo su relación jerárquica con las demás instituciones.

En relación con lo anterior se destaca, en base a la entrevista dada desde Depto. De Desarrollo Urbano y Oficina De Vivienda, que el actuar del nivel regional se supedita a lo mandado desde las oficinas centrales con la planificación anual de los diversos programas que se proponen para las regiones, los cuales carecen en variadas circunstancias de la mirada local debido a que son establecidos desde el nivel central.

Por otro lado, el nivel provincial posee escasa interacción con los actores que se estipulan en el presente análisis, dándose esto por el carácter administrativo que posee la gobernación en cuanto a sus funciones, sin embargo, se hace necesario recalcar que esto genera un vacío en el manejo de la emergencia debido a que, según su nivel de gravedad, esta es administrada por el provincial, dejando la toma de decisiones de diversas situaciones de riesgo con una entidad desconectada de las realidades y acuerdos de los niveles inferiores.

Para el caso particular de ONEMI regional es posible vislumbrar que difiere de las relaciones que se dan entre otros agentes del mismo nivel y los demás actores, prevaleciendo la relación frecuente entre este agente y los de más bajo rango logrando, por un lado, una bajada de información oportuna y certera a las comunidades aumentando el manejo del riesgo desde un sentido local y generando proyectos y programas en los que se da una amplia convocatoria y recepción.

A nivel comunal es posible evidenciar diversas realidades, por un lado, se establece y afirma las relaciones jerárquicas que se dan desde el nivel central, el cual se establece como un

impedimento para lograr aplicar ciertos tipos de programas, en particular para el caso de vivienda y la realidad informal. Por otro lado, se recalca que, debido a las buenas voluntades de los diversos líderes de cada departamento, se logra trabajar en equipos desde, por ejemplo, DIDECO con la Of. de vivienda regional evidenciando que esto se da puesto que la propia oficina trabaja en dependencias municipales, con sueldos administrados por la misma entidad, pero a través de programas regionales.

La relación anterior se repite para el caso de ONEMI y todos los agentes comunales que participan de la emergencia, logrando un equipo de trabajo consolidado que posee altos grados de comunicación, permitiendo generar trabajos y actividades bajo una misma mirada, pero basado en las buenas voluntades de cada equipo para establecer dicha relación ya que por ley esto no está determinado.

No obstante, también se menciona las relaciones conflictivas dadas desde los agentes comunales con el nivel regional, donde las políticas emanadas desde el nivel central y desarrolladas por esta entidad no concuerdan con la mirada de desarrollo urbano y acción frente al riesgo que ha se ha intentado implantar desde la relación establecida con ONEMI, DIDECO, Oficina De Emergencia y el Asesor Urbano. De esta forma SEREMI de Vivienda y Urbanismo, en particular el Depto. De Desarrollo Urbano genera vínculos conflictivos con los agentes del nivel comunal, incluso con el nivel local, donde es la Junta de Unión Comunal vecinal Seno del Reloncaví quien evidencia el desconocimiento de los proyectos que se están gestando dentro de estas instituciones.

Para el caso particular del nivel comunal, es posible observar que, dentro de las oficinas, independiente del nivel jerárquico que una posea sobre la otra, las relaciones se establecen de manera transversal, logrando una comunicación fluida y constante entre los departamentos para incluir su mirada en los diversos proyectos a desarrollar.

A nivel local las relaciones dadas entre los actores dependen de la comunidad estudiada. Para el caso de J.J.V.V de Población Modelo se evidencia una fluidez de comunicación con todos los agentes comunales, así como con el nivel regional, logrando trabajar en equipo para el desarrollo de los planes y proyectos dados para el manejo del riesgo. La presente comunidad tiene una participación contante en diversos programas y ámbitos que involucran al comunal, permitiendo también levantar demandas y que estas sean abordadas con mayor rapidez. Su principal conflicto se establece con los agentes locales relacionados al ámbito privado, siendo particularmente con el mercado inmobiliario y automotriz.

Para el caso de J.J.V.V de Villa Los Héroes se evidencia que las relaciones fluidas sólo se dan en su propio nivel local, entre la Junta de Unión Comunal vecinal Seno del Reloncaví quienes ayudan a establecer un nexo con Población Modelo y otras J.J.V.V, Bomberos y

Carabineros que se establecen en su propio territorio, correspondiendo estos a la Tercera Cía. de Bomberos y la 5<sup>ta</sup> comisaría de Carabineros.

En cuanto a su relación con el comunal se evidencian por parte de este mismo un desconocimiento, en algunos casos, de la existencia de la población, provocando esto que desde la propia comunidad se generen un sentimiento de abandono que nace desde la negativa respuesta a solucionar la problemática de una sede vecinal, generando relación conflictiva con DIDECO y, por ende, con Of. de Emergencias y los demás depts. Comunales que trabajan en equipo.

Los principales conflictos se dan desde los niveles inferiores, siendo local y comunal, hacia los niveles superiores, siendo principalmente el regional y nacional, donde las relaciones verticales y jerárquicas dificultan la creación de proyectos con miradas locales y el traspaso, participación y aplicación de estos mismos, por ejemplo, lo suscitado en particular con MINVU el cual puede a través de decreto supremo, construir vivienda social fuera del límite urbano no considerando los IPT'S del nivel comunal, dejando las problemáticas futuras de estas comunidades bajo el alero de la municipalidad. Esto también afecta a las entidades como Carabineros y Bomberos donde, estos últimos depende de la burocracia jerárquica para adquirir recursos fiscales para la compra de implementos.

Los efectos dados de estos conflictos se pueden evidenciar, para el presente caso de estudio, en la aplicación y creación del PRI Rivera del Lago Llanquihue, el cual desde sus inicios ha mutado, no se ha acoplado a los intereses de las comunidades de Puerto Montt y debido a la falta de dialogo para su desarrollo entre el nivel regional y los niveles locales, ha sido rechazado por falta del estudio de riesgo, el cual ha sido trabajado en los últimos periodos a fondo, para este caso, por la municipalidad de Puerto Montt, así como por ONEMI que proviene de su mismo nivel.

Las relaciones frecuentes han mostrado un trabajo articulado entre los diversos niveles permitiendo la creación de proyectos con mirada local el cual es asimilado y adquirido por parte de toda la comuna de manera expedita y con alta participación social. El entender que es necesario establecer redes de apoyo por parte de ONEMI regional, las oficinas comunales y el nivel local para el caso de Bomberos, Carabineros y J.J.V.V Población Modelo y Unión Comunal, ha permitido levantar diversos programas de prevención, manejo del riesgo y coordinación del desastre de forma propositiva y prospectiva, logrando en sí, una gobernanza del riesgo positiva. Esto se refleja particularmente en el desarrollo del nuevo PRC el cual es abordado y conocido por todos los agentes mencionados, provocando que sienta un compromiso, particularmente las comunidades, con lo que desea establecer.

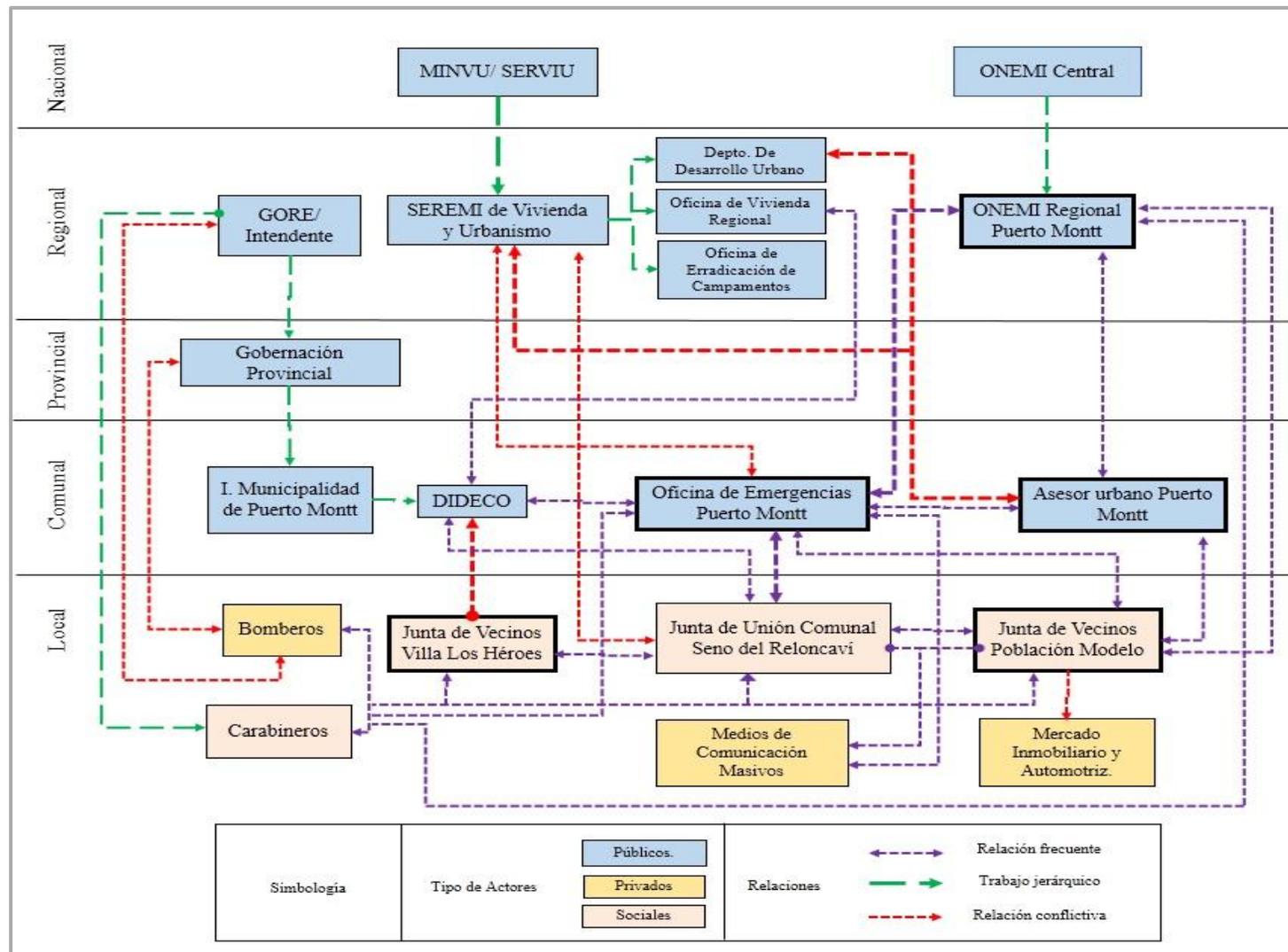


Figura 40: Mapa de Actores. Población Modelo y Villa Los Héroes. Fuente: Elaboración Propia.

### **5.3 POBLACIÓN MODELO Y VILLA LOS HÉROES, DOS REALIDADES DISONANTES EN LA GOBERNANZA DEL RIESGO.**

El abordar los procesos de formación, describir los instrumentos y relaciones que se forjan por población en torno al riesgo y su posterior gobernanza permite, en las siguientes líneas, contraponer las realidades para dilucidar qué elementos, tanto semejantes como diferentes, posibilitan encauzar procesos de gobernanza del riesgo óptimos que beneficien tanto al funcionamiento institucional como el bienestar de las comunidades asentadas en las zonas de estudio.

De esta forma se abordarán tres líneas de comparación basadas en los procesos de formación, consolidación y permanencia que es donde se forjan cualidades de comunidad que permiten la organización social; la relación que presentan las poblaciones con la situación de riesgo y como este es abordado desde las instituciones, logrando conducirlo de manera propositiva o acrecer su proceso; y finalmente, la manera en que se relacionan con los diversos actores que se involucran en el riesgo y en la formación de los IPT'S reflejando esto a su vez, el nivel de influencia que logra tener cada localidad frente a las políticas emanadas desde el ejecutivo.

#### *5.3.1 Diferencias en el proceso de formación, consolidación y permanencia.*

Como es posible apreciar en la metodología, los dos casos de estudio presentados fueron seleccionados debido a la condición informal de las poblaciones tanto en su origen como en la actualidad, realidad que se entrelaza con una exposición latente al riesgo debido a que las personas que se asientan en esta condición acceden solo a los territorios desechados por la urbanización. Si bien al tener la informalidad y el riesgo como elemento común, es menester contrastar sus procesos de desarrollo para evidenciar cómo se forja esta realidad de forma dispar.

La fundación de ambas poblaciones se realiza en dos sectores de Puerto Montt con variadas coincidencias siendo estas zonas deprimidas geográficamente, con presencia de escurrimiento de aguas superficial y a los pies de laderas correspondientes a las terrazas que forman la ciudad. Estos espacios se han configurado, cada cual, en su periodo de tiempo, como sectores olvidados y/o desechados para la ocupación urbana.

Los periodos de fundación de cada una de las poblaciones marcan una de las principales diferencias entre ellas, ya que están muy alejados, encontrando por un lado a Población Modelo fundándose en 1863 al alero de un desarrollo urbano reciente y poco consolidado, basado en la expansión económica que propicia a su vez, el aumento demográfico. Villa Los Héroes, por otro lado se forja desde el nacimiento de la población Estero Lobos hacia el año 1965, donde la expansión urbana ya era vivida de forma acelerada y lograba consolidar gran parte de la ciudad de Puerto Montt, teniendo sus principales razones en la necesidad de la

población por alejarse de los sectores costeros debido al terremoto de 1960; esta última realidad permite la expansión de la tercera terraza y por ende, la formación de asentamientos informales en el sector deshabitado a los pies de la ladera en una zona ya predefinida y marcada como periférica de un centro urbano ya consolidado para esta época.

En razón de lo expuesto, es que las diferencias se van marcando debido a que la expansión asociada al crecimiento económico, por parte de Población Modelo, permite que la sindicalización actúe como catalizador en la demanda de mejoras en la calidad de vida, permitiendo la entrega de viviendas sociales que van siendo acompañadas de un crecimiento informal a la par, a diferencia del sector Estero Lobos, el cual genera su crecimiento de manera desigual y desordenada sin un organismo que permita la organización local seccionando el crecimiento, dividiendo a la población territorialmente en dos villas y teniendo como consecuencia la fragmentación de a la localidad.

Los 107 años de diferencia del periodo de fundación, y que esta última esté relacionada al ámbito económico, el cual permite un desarrollo urbano acelerado y una organización social basada en el sindicalismo, Población Modelo logra generar una organización social desde la base de su fundación de manera activa y frecuente a diferencia de Estero Lobos Norte donde la fragmentación territorial da paso a una fragmentación social que no permite consolidarse y hacer frente para el periodo de dictadura militar.

Hacia 1975 Población Modelo ya contaba con una urbanización consolidada, terrenos formalizados desde el año 1950 a través de comités obreros y con una experiencia de desastres, como lo fue el terremoto de 1960, que permite la mayor cohesión social reflejada en una reconstrucción activa desde la comunidad. Hacia la misma época Población Estero Lobos, a diferencia de Población Modelo, termina de poblarse a lo largo de “la Ceja” para dar paso a una articulación social por sector, enfrentándose a la dictadura con disminuidas herramientas sociales que llevan a que se erradiquen los sectores y, por ende, desaparezca la posibilidad de generar una identidad en común al alero del territorio.

El periodo de la dictadura militar marca para ambas poblaciones un letargo social el cual disminuye la participación comunitaria, sin embargo, la principal diferencia radica en que Población Modelo logra mantenerse como unidad socio-espacial a diferencia de Estero Lobos la cual se desarticula en este ámbito y es refundada por la administración dictatorial de la época a través de viviendas SERVIU con el nombre de Estero Lobos Norte.

Desde que Estero Lobos Norte se funda nuevamente en el contexto de dictadura, se marca una diferencia absoluta con Población Modelo debido a que esta última, a pesar de tener mermada su organización, mantiene su identidad comunitaria- obrera con claros paradigmas de lucha social, elemento que Estero Lobos Norte, actual Villa Los Héroes, está ausente dado

que se asientan a través de un subsidio de vivienda sin una razón común por el qué habitar, teniendo una nula identidad colectiva y reflejándose esto en la poca participación y cohesión social actual.

Finalmente, las diferencias que se dan entre ambos procesos de formación, consolidación y permanencia se aglomeran en un concepto particular: Capital Social.

El capital social, como fue abordado en el marco teórico, va definiendo las capacidades que tiene un apersona, así como una comunidad, para lograr cooperar basándose en la confianza y reciprocidad, con un grupo humano, buscado esto la posibilidad de articularse en búsqueda del bien común. Las capacidades forjan un elemento esencial en la medición del riesgo, por lo que el capital social, entendido como el conglomerado de capacidades individuales en una comunidad para el presente caso de investigación se hacen fundamentales en el manejo y gobernanza del riesgo (PALDAM, 2000; MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003; MAYUNGA, 2007; WINCHESTER, 2008). Por otro lado, es importante mencionar que el proceso de aprendizaje del capital social a nivel individual como colectivo toma un largo tiempo de formación y por, sobre todo, consolidación, haciendo que los diversos niveles de capital social en una comunidad que ha tenido más tiempo de generarlo hagan diferencias sustanciales en los beneficios que pueden obtener en comparación a otras localidades (PALDAM, 2000; MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003).

De esta forma, es posible establecer las diferencias fundamentales de las dos áreas de estudio en torno al capital social. Por un lado, Villa Los Héroes carece de elementos como cooperación, confianza y reciprocidad los cuales se pierden debido a la fragmentación social instaurada desde la dictadura y que se reafirma con el paso del tiempo con la llegada de población informal a los territorios dividiendo aún más el clima de comunidad. En relación con lo anterior es que PALDAM (2000) afirma que las dictaduras destruyen el capital social de las comunidades debido a, cómo lo menciona MICHIGAN STATE UNIVERSITY (2003), genera una automatización colectiva que anula los procesos sociales desde las bases, siendo este elemento central en el proceso de fragmentación de la comunidad.

En contraste a lo anterior es que Población Modelo contiene los elementos de cooperación, confianza y cohesión social, debido principalmente al tiempo en que lleva configurándose el capital social en la comunidad, que cómo se mencionaba anteriormente, es fundamental para ajustar la manera de trabajar el capital social a lo largo del tiempo. También su estratégica localización con respecto al centro permite la creación de redes sociales que se mueven productivamente para la obtención de recursos necesarios para la comunidad.

La creación de una historia de comunidad entrega las bases para una identidad compartida, que se presenta de forma latente en Población Modelo, la cual es fundamental según Mayfiel

(S/f) en MICHIGAN STATE UNIVERSITY (2003) para el funcionamiento del capital social debido al sentido de compromiso y pertenecía que tienen todos los miembros del grupo de forma particular con aquellos que lo conforman.

Además de las diferencias establecidas por población, es importante mencionar que se encuentra un vacío en las definiciones de gobernanza del riesgo, debido principalmente a que esta asume por defecto que uno de los elementos que existe es la cohesión, y por, sobre todo, el capital social de la comunidad que permite la gestación de las redes. De esta forma es importante atribuir la responsabilidad de la creación de capital social, en particular en Villa Los Héroes, al Estado, el cual cumple un rol fundamental pudiendo ser un agente activo de la formación del capital, un defensor de este o brindar las condiciones de un ambiente óptimo para que se desarrolle (PALDAM, 2000). Este último elemento es menester asociarlo a la demanda histórica de la comunidad por una sede social debido a que forma parte de una infraestructura que sienta las bases para la formación del capital social por la posibilidad que brinda de reunir, congregar y entregar el sentido de la pertenencia de algo en comunidad.

### *5.3.2 Relación con el riesgo.*

Las unidades de estudio que se presentan en la investigación contienen, entre sus variadas características, amenazas desarrolladas y potenciadas por el incesante desarrollo urbano dado en la ciudad de Puerto Montt a lo largo de su historia. La compleja morfología de la ciudad, como es explicada en capítulos precedentes, ha impedido un desarrollo armónico de la urbe lo que se estructura de la mano de carentes políticas asociadas a la planificación urbana, acentuando condiciones de riesgos en la actualidad.

Para el caso de las áreas de estudio es posible observar, tanto en la Figura 13 como en la Figura 35, que ambos espacios poseen amenazas de deslizamiento producto del tipo de suelo que conforman las terrazas; e inundación donde los elementos que la propician esta relacionados al afloramiento de agua, así como por la presencia de un estero.

La semejanza anterior se contrasta con el manejo preferencial que se le da a una amenaza por sobre la otra en cada población debido a las consecuencias o desastres que cada una de ellas ha provocado en las zonas de estudio. En cada uno de los estudios realizados en las poblaciones y en la presente investigación se considera la realidad multi- amenaza, sin embargo, en Población Modelo se habla y trabaja en base a la amenaza de deslizamiento debido a los eventos recurrentes que se dan en el lugar, la cantidad de población afectada en comparación a Villa Los Héroes y las situaciones de desastres recordadas marcada por el terremoto de 1960. Este elemento queda respaldado por la presencia de deslizamiento “muy alto” (Figura 13) que presentan las laderas que la circundan, siendo por ende el fenómeno que más aqueja y se trabaja de manera constante con la divulgación de la información.

En relación con las inundaciones, estas se dan de forma aislada y se presenta como inconveniente cotidiano el afloramiento superficial de agua debido a los trabajos de rellenos realizados años atrás que buscaban secar la “*zona del pantano*” para la instalación de viviendas sociales, sin afectar de forma profunda la vida de los habitantes.

Por otro lado, y en contraposición a lo relatado para Población Modelo, Villa Los Héroes presenta índices de deslizamiento en la ladera de la zona norte, única que bordea la población, la cual es definida como “Alto” (Figura 35). Esta ladera no ha experimentado procesos de remoción y se encuentra habitada en su totalidad en la actualidad, lo que difiere de la realidad de Población Modelo, y no se muestra como un elemento de preocupación para la comunidad. En cuanto a las inundaciones es posible aseverar que fueron un fenómeno recurrente a lo largo de todo el trayecto del Estero Lobos, el cual escurre en una zona completamente consolidada, llevando a manejar esta amenaza de manera acelerada por parte de la autoridad local debido a las pérdidas económicas y humanas dadas en los fenómenos de aumento de caudal e inundaciones.

La presencia de esta amenaza se debe principalmente, al encausamiento de varios cursos de agua en un solo sector para propiciar el desarrollo urbano, al mal drenaje de los suelos, el aumento de las precipitaciones y el tapado del Estero por basura y residuos domiciliarios. Los diversos fenómenos y problemas que han favorecido a las inundaciones son conocidos y relatados por todos los niveles del Estado, así como por representantes de la J.J.V.V de Población Modelo y Junta de Unión Comunal vecinal Seno del Reloncaví, sin embargo, los habitantes de Villa Los Héroes no manejan información de las amenazas.

La principal diferencia en cuanto a la presencia de amenazas se da en el manejo de las inundaciones en Villa Los Héroes donde, el abovedar el Estero Lobos, logró disipar la amenaza de inundación, elemento que no se ha dado en Población Modelo donde una infraestructura que resista las laderas comprende una inversión de alto costo. El efecto negativo para Villa Los Héroes en cuanto al manejo de la amenaza se da en la restringida entrega de información de los riesgos en general, mermando la gobernanza a nivel local debido a que se asume que la existencia de amenazas ya no se da. En Población Modelo es posible observar que el manejo desde la comunidad permite una organización social permanente, a través de un trabajo en red.

En cuanto al riesgo, es posible observar en la Figura 41 el Índice de Riesgo de Desastre (Disaster Risk Index [DRI]) creado por CASTRO, SARMIENTO, & GARUTI (2016) para la ciudad de Puerto Montt en general, donde se extrae la realidad dada para ambas áreas de estudio. En él se puede apreciar similitudes en la presencia del DRI para la zona de Población Modelo y Villa Los Héroes.

Al igual que en la realidad comunal, se aprecia la prevalencia del DRI Medio- Alto para ambas comunidades principalmente por las ponderaciones del riesgo geológicos y climáticos

donde se destaca los escarpes de las terrazas propensas a deslizamientos y los fenómenos de inundaciones provocadas por las fuertes lluvias, eventos presentes en ambos espacios. Al mismo tiempo se evidencia que en los espacios propensos a inundaciones se asienta población informal asociadas a viviendas y servicios públicos precarios, condiciones ya expuestas con anterioridad en la presente investigación.

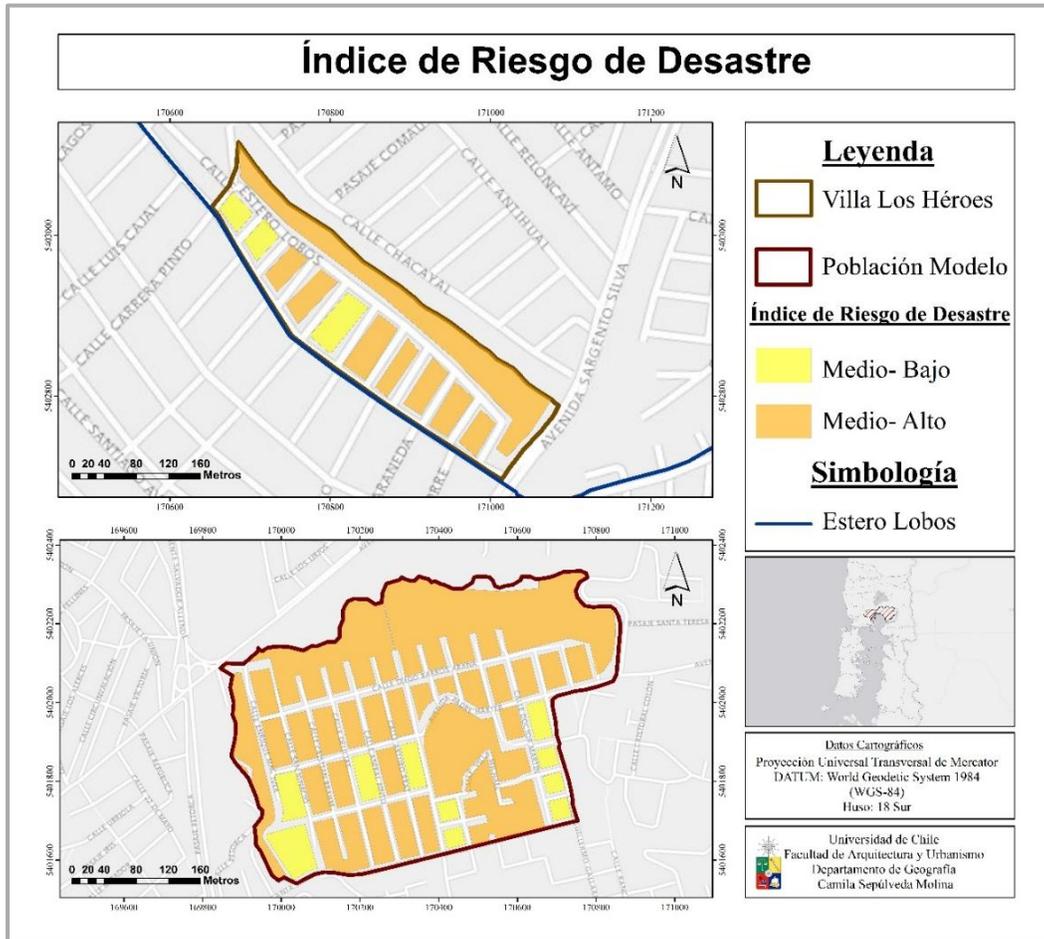


Figura 41: Índice de Riesgo de Desastre (Disaster Risk Index [DRI]) en Población Modelo y Villa Los Héroes. Fuente: CASTRO, SARMIENTO, & GARUTI (2016).

En cuanto a las manzanas que presentan un DRI Medio- Bajo es posible inferir que su ponderación difiere de las manzanas con DRI Medio- Alto debido a que en estos sectores la cantidad de población por manzana es más baja como se aprecia en las figuras Figura 18 y Figura 33 que muestran la cantidad de habitantes del censo del año 2002 por manzanas; el nivel de vulnerabilidad de las personas, donde, en espacios como las laderas son aquellos

habitantes irregulares los que prevalecen y poseen una menor capacidad de afrontar el desastre que una familia en asentamiento regular; la cantidad de viviendas construida en estos sectores y la calidad de ellas.

En el DRI de manera general muestra que en la actualidad aún persiste un DRI Medio- Alto para ambas comunidades aun habiendo logrado disipar y manejar el riesgo de inundación, lo que demuestra la importancia de seguir gestando espacios de apoyo y educación respecto a la realidad de las amenazas en ambas poblaciones estudiadas.

### *5.3.3 Diálogo, participación y relación con los principales actores que colaboran en la gobernanza del riesgo y su influencia en la creación de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT'S).*

Los IPT'S en la actualidad se han convertido en el instrumento legislativo fundamental para la gestión, ordenamiento de los territorios y el uso de suelo que se les da, permitiendo en algunos casos, zonificar áreas que presentan particularidades ambientales para lograr equilibrar su desarrollo con sus características naturales.

A nivel nacional es posible observar que no existe una mención especial en cuanto a las áreas de estudio por lo que ambas zonas deben normarse por lo establecido en el marco general. En relación con el nivel regional se aprecia la existencia de instrumentos que mencionan la realidad local siendo el PROT, uno de los que hace referencia al escenario vivido en ambos lugares, destacando la importancia y urgencia que debiera existir en coordinar y regular ambas poblaciones debido a las amenazas que presenta. El PRG menciona sólo a Población Modelo y ejemplifica a través de ella como se dan en algunos lugares de la región el desarrollo en sectores altamente propensos al riesgo, remarcando en ello la importancia de observar y gestionar esta situación en la población y ciudad de Puerto Montt.

La diferencia y similitudes de los instrumentos en relación con las poblaciones se da en el manejo de los IPT'S a nivel comunal, donde el PRC funciona como el principal elemento que logra describir y planificar las principales características de las áreas más complejas de la ciudad de Puerto Montt. De esta forma, es posible evidenciar las principales diferencias en cuanto al tipo de zonificación realizada en ambas áreas de estudio.

Población Modelo al encontrarse en el centro historio, el cual posee un alto valor comercial, es definida como Peri centro con potencialidad de renovación urbana, contando con la posibilidad de aumentar los porcentajes de constructibilidad y de urbanización de las laderas donde se presente menos de 80% de pendiente, quedando restringida únicamente la zona suroeste donde se dieron los mayores niveles de deslizamiento para el terremoto de 1960. Además de lo anterior se evidencia la presencia de infraestructura sanitaria en sectores de laderas no concordando esto con las condiciones de riesgo y amenazas dadas en estos lugares. De esta forma el PRC para la zona de Población Modelo contiene gran cantidad de

zonificaciones, solo apuntando una de ellas a la restricción de construcción en una zona excepcional de una ladera.

Para el caso de Villa Los Héroes el PRC solo establece dos zonificaciones en el lugar, una referida a la ladera, la cual se considera con altas posibilidades de densificar y poblar, desconociendo esto su actual realidad consolidada; y la zona residencial donde se establecen las viviendas SERVIU. También se menciona la presencia de Estero Lobos como un caudal con riesgo de inundación en el cual solo deben instalarse equipamientos ambulantes, estando ausente alguna normativa que limite otros equipamientos a cierta distancia del estero.

En ambos casos se observa la ausencia de restricciones severas en zonas propensas al riesgo y el incentivo de la construcción y densificación, no obstante, en la actualidad se trabaja en un proyecto que interviene ambas áreas de estudio que tiene por finalidad gestionar la realidad dada en las laderas en relación con la informalidad de asentamientos que se establecen en esos sectores. Finalmente, en cuanto a los IPT'S es importante mencionar que las nuevas legislaciones buscarán restringir y regular la realidad del riesgo debido a que los actores Estatales poseen un compromiso importante con los fenómenos ocurridos en la ciudad.

En cuanto a la relación con los actores la realidad de las poblaciones es completamente disonante, siendo esto fundamental en la comprensión del fenómeno del riesgo y por sobre todo de la gobernanza de este mismo. En el mapa de actores (Figura 40) es posible observar como Población Modelo, por un lado, logra gestar una serie de redes y acuerdos a nivel social con diversos organismos Estatales quienes desprenden y generan iniciativas para el beneficio de la población.

Al mismo tiempo, Villa Los Héroes se encuentra en una situación de nulo acercamiento con diversos organismos fiscales, no accediendo a los beneficios esperados y en una situación descrita por sus habitantes como abandono asociado a su lejanía con el centro urbano que es el espacio que, para ellos, posee más relevancia para el comunal. Su situación es crítica debido a que no poseen ningún tipo de relación con los departamentos asociados al manejo y gobernanza del riesgo, aumentando la probabilidad de no poseer un acercamiento con los conceptos y fenómenos que se dan en su espacio; no existe acuerdos ni trabajo mancomunado.

Debido a esto es que independiente de su grado o condición de riesgo, nada reemplaza, aunque la gestión este realizada en torno a la amenaza, la gobernanza del riesgo en los espacios propensos, que es donde en primera instancia se logra un manejo de situaciones de emergencia. La posibilidad de no congregarse provoca un desprendimiento social de la población con su propia realidad que se traspasa a la relación que esta genera con el Estado, relacionándose esto nuevamente con el capital social, llevando a que pierdan derechos sociales de base como la participación ciudadana en decisiones comunales.

Como ejemplo de la importancia que poseen las relaciones, el capital social y el trabajo en red es posible mencionar a Población Modelo, donde las relaciones que poseen basadas en la confianza y la buena voluntad de los actores, elementos principales del capital social, permiten el trabajo propositivo en el manejo del riesgo. Este elemento de base carente en Villa Los Héroes provoca el desprendimiento actual de la localidad con el quehacer comunal.

Por otro lado, la manera de funcionar de los organismos Estatales no propicia que aumente o se desarrolle el capital social que vuelve a ser un elemento base en la gestación de redes (PALDAM, 2000). El escalafón jerárquico dado entre organizaciones restringe el acceso a ellas y entre ellas, haciéndose importante las buenas voluntades de los departamentos para lograr trabajar juntos y con las comunidades, para que posteriormente, se traspase a la comunidad el propio valor de ella en la toma de decisiones. Aun cuando este aspecto es carente en Villa Los Héroes, la buena voluntad permite la solución de problemas de manera más expedita.

También en este sentido el capital social se mide muchas veces por la cantidad de redes que logran construir las personas (PALDAM, 2000; MICHIGAN STATE UNIVERSITY, 2003), clarificando el vacío que Villa Los Héroes posee en este ámbito, desencadenando otra serie de procesos y carencias en su organización interna.

Finalmente, MICHIGAN STATE UNIVERSITY (2003) menciona que a nivel Estatal se generan constantes cuestionamientos y dudas de porqué incluir la terminología de capital social y su producción en la manera de administrar los gobiernos, y es que esto permite tener un mayor grado de legitimidad, aceptación y sostenibilidad social en la política social diseñada y aplicada en cualquier tipo de circunstancia, entrelazándose finalmente el rol de la gobernanza del riesgo con la capacidad de las propias comunidades de generar capital social y el valor y cumplimiento que se le da en el futuro a los instrumentos de planificación territorial.

## ***CAPÍTULO VI: Discusiones y conclusiones***

### **6.1 DISCUSIONES**

Los asentamientos informales se establecen en las ciudades como tendencia obligada replicándose este patrón en Puerto Montt, así como también su definición en base a la anomalía legal en relación con el derecho de propiedad de los suelos ocupados, respaldado esto por autores como HERNÁNDEZ (2010) y FERNANDES (2011).

En cuanto a las definiciones establecidas por UN- HÁBITAT (2015a) y MINVU (2013), es importante evidenciar que el significado del término es encasillado en un tipo de informalidad, el cual hoy en día ha mutado debido a su inserción en las zonas urbanas y a la expansión de estas últimas sobrepasando los límites periféricos donde se establecía en un comienzo los asentamientos irregulares, haciéndolas partes de la ciudad. Las cualidades de la informalidad en estos casos mutan, en la actualidad la informalidad busca estar cerca de la infraestructura de la ciudad y de algunos servicios básicos, donde el que posee mayor relevancia por su dificultad de acceso es el alcantarillado (FERNANDES, 2011).

En cuanto a la realidad de la pobreza, esta se condice en estos lugares, cómo la menciona CLICHEVSKY (2000), LAVELL (2005), SMOLKA & LARANGEIRA (2008), sin embargo, este escenario se modifica en la medida que la urbe crece y se consolida, apoyado de un proceso de mejoramiento barrial. Población Modelo abarca ambos elementos: uno de pobreza debido a su condición informal y el más reciente, definido por DE HERNÁNDEZ (2006), donde se generan organización social que viene desde la toma de terreno, pudiendo superar los niveles de vulnerabilidad social y de desigualdad. Para el caso de Estero Lobos se establece una continuidad de la situación de vulnerabilidad, los niveles de segregación y pobreza mencionados por FERNANDES (2008) y SABATINI & CÁCERES (2005).

La tendencia que hace referencia a que los asentamientos informales se establecen en zonas periféricas, como lo mencionan SMOLKA & LARANGEIRA (2008) y HERNÁNDEZ (2010), ocurre en ambos casos, forjándose como cualidad particular la época de formación de cada asentamiento que permitió para el caso de Población Modelo, localizarse en una zona periférica que pertenece en la actualidad al centro de la ciudad y que, siguiendo la tendencia, llevaría a concluir que Villa Los Héroes logre adquirir esta misma cualidad en la medida que la ciudad se expanda y absorba la zona periférica, convirtiéndola en parte de un nuevo lugar céntrico amparado y desarrollado, en este caso, en su cercanía con la nueva sede municipal.

El emplazamiento en la periferia de la ciudad ya no segrega espacialmente en términos de distancias debido al avance en la tecnología de transporte, sino como lo menciona CLICHEVSKY (2000), se asocia al acceso a la infraestructura de este último como lo que define su separación con respecto a la ciudad. Bajo esta lógica es que la Población Modelo se ve

segregada aun estando a poca distancia de los principales flujos comerciales y de servicio de la ciudad debido al escaso flujo de transporte, situación que no se replica en Villa Los Héroes la cual se encuentra emplazada en una de las principales avenidas permitiendo el acceso a transporte de manera expedita.

Los mercados de tierra por otro lado evidencian su relego por algunos espacios periféricos, informales, con antecedentes de aquellos y/o desfavorecidos en cuanto a sus cualidades estructurales como lo menciona CLICHEVSKY (2000). Esto se da a comienzos de siglo XX en Población Modelo, donde, se encuadra dentro de la realidad mencionada con anterioridad debido a sus cualidades de amenaza, cambiando el paradigma de la inversión al momento de ser potenciado por su estratégica localización. Sin embargo, para el caso de Villa Los Héroes la realidad es disonante y se mantiene un rechazo a la inversión inmobiliaria debido a las dinámicas territoriales que se dan en torno a la informalidad.

Autores como RODRÍGUEZ Y SUGRANYES (2005) EN ABRAMO (2012) mencionan que la informalidad se desarrolla expandiéndose hacia sus alrededores, sin embargo, este esparcimiento encuentra límite de crecimiento en la geografía del lugar siendo, para ambos casos, las laderas y el estero los que actúan como barrera para la expansión.

En cuanto al estigma social que existe en este tipo de asentamientos, cómo bien menciona FERNANDES (2011), este se extiende a lo largo del tiempo mermando, generando un ambiente hostil y de rechazo a estas zonas por parte de los habitantes “formales” aun cuando se formalicen las zonas de campamentos. Esto ocurre y se da con mayor énfasis en Villa Los Héroes donde se crea un ambiente híbrido de formalidad e informalidad donde los habitantes que vienen desde la entrega de subsidio del Estado buscan desmarcarse del proceso histórico vivido en el espacio por los otros habitantes.

Las relaciones establecidas entre los actores presentan cambios y alteraciones en la medida que los diversos niveles administrativos se involucran unos con otros, no obstante lo anterior, a nivel local se establecen relaciones fluidas entre los funcionarios y la sociedad civil asociándose esta realidad al concepto de gobernanza de ZURBRINGGEN (2011), donde se describe la capacidad de cooperar entre actores públicos, comunidad y privado, quedando excluida para el presente caso el grado de cooperación de los actores privados los cuales, como menciona VÁSQUEZ (2010), se involucran en la gobernanza desde perspectivas economicistas y particulares.

La realidad dada en Puerto Montt para el caso de las poblaciones en estudio coincide con los bajos índices de gobernanza entregado por el BID el año 2013 en su índice de gestión del riesgo de desastre, siendo uno de los más insuficientes en comparación a la realidad de otros países. En este sentido es que la informalidad permite aumentar los niveles de gobernanza cuando esta se desarrolla de manera organizada y colaborativa, como evidencia el caso de

Población Modelo, permitiendo el trabajo en red lo que logra finalmente la formalización de los espacios irregulares debido al trabajo en comunidad.

El trabajo desarrollado por el nivel social y local se da principalmente por la capacidad de los funcionarios de cada entidad de bregar en equipo, basado principalmente en las buenas voluntades de cada entidad logrando así, un trabajo en red con el fin de mejorar la calidad de vida de la sociedad. Para el caso de ONEMI, así como para otras entidades comunales que trabajan en la temática del riesgo, se busca lograr una nueva forma de ejercer el poder, acercándose esto a lo definido por CANO (2011) quien postula la posibilidad de reequilibrar y moldear las antiguas formas de gobernar por este tipo de trabajos en red.

A pesar de ello, las realidades en términos sociales de cada población inciden en el nivel de participación y gobernanza del riesgo que se tenga, dándose para cada caso de estudio una realidad diferente y, por consiguiente, desiguales grados y distribución del poder en la creación de políticas públicas, incidencias en ellas y programas públicos relacionados al riesgo.

Es así como la participación ciudadana en particular dada en las J.J.V.V de Población Modelo y Villa Los Héroes presenta dinámicas diferentes que se basan principalmente en los niveles de cohesión y capital social que permiten la organización en post de un elemento y/o bien común. En este punto Población Modelo logra acercarse a lo definido por GNDR (2011) como una comunidad que a través de su organización social logra generar capacidades que les permitan enfrentarse a situaciones de riesgo.

En relación con lo anterior es que el no contar con un espacio que otorgue congregación a la localidad se muestra como uno de los elementos fundamentales que fragmenta la organización social; para el caso de Villa Los Héroes, la ausencia de una sede vecinal se menciona como la principal causa de la pérdida del capital social así como de una organización continua y sólida, acarreado esto la imposibilidad de alcanzar programas sociales emanados desde los diferentes niveles administrativos, ya que uno de los requisitos base menciona la importancia de congregarse. Este contexto ha llevado a mermar la posibilidad de ser parte efectiva de las tomas de decisiones y por ende de tener un escaso o restringido acceso a la creación de las políticas asociadas al riesgo.

Por otro lado, se evidencia que la localización con respecto al centro histórico para el caso de Población Modelo es uno de los elementos que le permite demandar mejoras barriales debido a que es un punto de alto tránsito de población y turistas, además de contener un alto valor comercial. También, su fundación a la par de la ciudad permitió que dispusieran de Carabineros, Bomberos y servicios municipales a una corta distancia logrando articular las necesidades de emergencia de mejor manera a diferencia de Villa Los Héroes que se encuentran a gran distancia de los servicios sociales mencionados

Es así como, para el caso de Población Modelo, como es mencionado por GNDR (2011), la gobernanza pasa a ser un elemento fundamental en la vida de la comunidad ya que refleja cambios en las dinámicas de los habitantes a través del proceso de toma de decisiones en conjunto que permite direccionar los recursos en aquellos ámbitos que se identifican de forma mancomunada como beneficiosos para reducir el riesgo a nivel local.

Referente al sistema administrativo actual, se evidencia un uso escalonado y vertical de recursos, información y manejo de políticas, que para el caso de la emergencia jerarquiza el manejo de ella dependiendo del nivel territorial y de desastre que alcance (municipal, provincial, regional o nacional), llevando en variadas circunstancias a fragmentar la coordinación establecida en las localidades y entidades comunales dándose por ende todo lo contrario a lo establecido por ZURBRINGGEN (2011), CANO (2011) y MARTÍNEZ (2014) quienes plantean que para una gobernanza se debe borrar la noción jerárquica del Estado, debiendo ser heterarquico, colaborativo, y con una articulación horizontal.

Esta realidad provoca en Puerto Montt, y para los casos de estudios, un mal traspaso y bajo acceso a la información entre los niveles del Estado, desconociendo entre ellos las investigaciones realizadas por cada departamento que pudiesen ser utilizadas en proyectos a desarrollar para potenciar y redistribuir los recursos y programas. De esta forma el uso escalonado refleja que la autoridad nacional emana las políticas e interviene en los niveles provinciales y regionales para que estos últimos trabajen con ese lineamiento en el comunal, careciendo de una intervención desde abajo (el comunal) hacia arriba (al nacional), no recogiendo la realidad local y aplicando políticas con una mirada centralizada basada en estándares únicos, provocando en muchos casos la apatía entre los administrativos debido a la imposición desde nivel central hacia abajo, dejando de lado la mirada de poder horizontal mencionada por MARTÍNEZ (2014) que es fundamental para implementar una positiva gobernanza del riesgo.

En relación a lo expuesto anteriormente, se observa cómo en el territorio se presentan contradicciones en cuanto a la aplicación de diversas políticas, en particular para los IPT'S, por ejemplo, la legislación a nivel nacional como OGUC no restringe la edificación en la zona de laderas, sino que permite su construcción en base al cumplimiento de ciertos parámetros, contradiciendo la realidad dada en los niveles comunales y favoreciendo este cumplimiento por sobre lo establecido en el nivel local en el caso que se pusiera en disputa algún proyecto urbanístico. Esto evidencia el asumir la constante exposición al riesgo como parte del paisaje urbano.

Para el caso de los IPT'S los niveles regionales son los encargados por ley del desarrollo armónico de los territorios de su escala, así como también los comunales en su nivel territorial provocando, en algunas circunstancias, que las funciones y atribuciones de ambos organismos se traslape, fragmentando la mirada territorial y su posterior ordenamiento, que

se reflejado en Puerto Montt en las dicotomías y desacuerdos dados en torno al Plan Regulador Intercomunal y el PRC que espera ser aprobado. Es por esto, por lo que los IPT'S son determinantes en la formación de nuevos riesgos, la prevención de esta situación y el manejo que se tiene sobre ellos, siendo las zonas de restricción de construcción y habitabilidad una de las bases fundamentales para impedir, por ejemplo, el poblamiento en las laderas o en la orilla de esteros.

En los casos donde se analiza los diversos IPT'S vigentes se observa, en el nivel regional en particular, la definición de gobernanza entendida como la participación ciudadana, siendo solo comprendida por el ERD como el trabajo en "red", llevando a que el foco de participación quede restringido a la actual forma de hacer partícipe a la comunidad que resulta escasamente vinculante. Al mismo tiempo estos instrumentos destacan en su mayoría los ámbitos económicos regionales, siendo el centro de las propuestas y trabajos a establecer, permitiendo cuestionarse, por ende, la mirada economicista del desarrollo del nivel regional para con sus localidades que provoca finalmente la poca concordancia y vinculación entre los proyectos presentados por ambos niveles.

Así mismo se hace necesario debatir las dicotomías presentadas por su vigente PRC y la realidad dada en las laderas de manera particular, evidenciando la necesidad de generar mayor articulación entre los niveles comunales y regionales para acelerar la vigencia del nuevo PRC, por un lado; y por otro, para entrelazar proyectos como el plan cinco laderas con aportes regionales permitiendo así un mejor manejo y reflejo de la realidad de las laderas en los diversos instrumentos de planificación.

En cuanto al riesgo se observa que el gestionar una amenaza, como lo fue el proyecto de abovedar el Estero Lobos, permite mejorar la calidad de vida de los habitantes principalmente porque deja de ser una amenaza, tal como la describe LAVELL (2007), a pesar de lo anterior, sin la disminución de los niveles de vulnerabilidad y con la ausencia de generar capacidades antes el riesgo, se da una realidad compleja que mantiene niveles de riesgo ante el retorno de un evento por cualquier tipo de circunstancia, asíéndose indispensable por ende, generar en Villa Los Héroes procesos de cohesión, capital social y reunión local que permitan levantar una gobernanza del riesgo.

Al mismo tiempo, las capacidades en Población Modelo permiten mantener un proceso de gobernanza del riesgo cada vez más cercano y elaborado, con una amenaza no controlada en términos de infraestructura como en Villa Loa Héroes, permitiendo no solo una gestión del riesgo desde la base, sino que también le ha dado legitimidad para ser partícipe de otros proyectos y políticas dadas a nivel comunal, logrando aplicar la gobernanza a nivel general definida por ZURBRINGGEN (2011), VÁSQUEZ (2013), MOULAERT, PARRA & SWYNGEDOUW, (2014).

## **6.2 CONCLUSIONES**

El proceso de formación de asentamientos informales se condice en cuanto a la necesidad de habitar las zonas urbanas a pesar de las épocas en las que se genera, radicando la principal diferencia en el proceso de consolidación y permanencia que vivencian ambos asentamientos donde la cohesión social de sus habitantes y la organización que generan en la comunidad es fundamental en el desarrollo y avance de las principales debilidades de cada zona. Al mismo tiempo se hace fundamental asumir que son una manera de producción de ciudad y de como esta se proyecta y piensa hacia el futuro.

En cuanto a las vulnerabilidades sociales en ambos asentamientos se evidencia la mantención de algunos factores como la estructura de las viviendas, sin embargo, esto puede cambiar y evolucionar acorde a como la comunidad se organiza para adquirir beneficios estatales en post de la mejora del barrio y su comunidad.

La gobernanza del riesgo establecida se asocia más al concepto esgrimido por ONU o el BM el cual la define a través de las prácticas correctas como democracia, gestión efectiva y participación, omitiendo a su vez el carácter vinculante de los tres términos mencionados, en particular, el de participación ciudadana, quedando de manera poco definida en esta forma de gobernanza los intereses y/o poder asociados que se dan en la formación de una política pública cómo en la creación de IPT'S.

El capital social aparece como un nuevo concepto que se presenta como uno de los elementos fundamentales al momento de poder generar, entre otros elementos, una gobernanza del riesgo efectiva. Este concepto no es mencionado por autores ni instituciones que exponen la definición y maneras de comprender la gobernanza, ya que, por defecto se asume su existencia en las comunidades. Del mismo modo, se hace fundamental hacer responsable al Estado de la carencia de capital social en algunas poblaciones como Villa Los Héroes debido a que es la principal institución que puede entregar herramientas, como una sede social, que dé pie a la posibilidad de congregar y construir comunidad.

Las amenazas al ser gestionadas y manejadas efectivamente disminuyen el nivel de afectación del riesgo en las comunidades, sin embargo, el no dotar a estas mismas con capacidades que la ayuden a comprender las situaciones de riesgo disminuye aún más sus niveles de vulnerabilidad frente a otras amenazas, impidiendo a su vez que participen también de procesos de gobernanza local del riesgo debido al no entendimiento de los fenómenos.

El tener un Estado no jerarquizado y vertical en cuanto a la toma de decisiones facilita el tratamiento y la gobernanza del riesgo; esto se refleja en la forma en como el comunal y entidades como ONEMI ha logrado llevar los procesos de gestión del riesgo el cual ha sido a través de una gobernanza entendida como el trabajo en red, sin embargo, esta se cae al llegar a los niveles administrativos superiores por la ausencia de los elementos mencionado

en un comienzo. Además, se observa la dificultad en la aplicación de proyectos emanados desde el nivel central hacia los comunales debido a las múltiples particularidades sociales-territoriales que se dan en cada región y que no contemplan las políticas gestadas en el nivel nacional, siendo fundamental insistir en la necesidad de descentralizar la política en general.

Al mismo tiempo, el contar con IPT'S vinculantes y con alto nivel de participación ciudadana, como lo ha sido la creación del nuevo PRC, evidencia la efectividad de ellos en el territorio en relación al riesgo, ya que las comunidades se informan de los elementos que poseen en sus espacio y actúan como ente fiscalizadores por defecto, mecanismo que se evidencia en Población Modelo ante su activa participación en la creación del nuevo PRC y su nivel de información y de trabajo al impedir la instalación de nuevas familias en situación informal en las laderas así como de la intervención del mercado inmobiliario en el propio sector.

La planificación territorial debe sustentarse en base a políticas que normen el territorio y no encuentren resquicios que puedan favorecer al sector privado en la construcción en espacios de riesgos. Asimismo, es importante mencionar que en la medida que la mayor cantidad de actores participe en la formación de políticas públicas, estas se validan con mayor fuerza, por lo que se debe buscar un mecanismo de participación que involucre al privado para el caso de Puerto Montt, ya que en el ámbito social los esfuerzo están dándose y reconociéndose en las J.J.V.V.

La gobernanza del riesgo de manera particular para los casos de estudio va a depender del nivel de cohesión social que logre el asentamiento informal, evidenciando que una comunidad como Población Modelo que se identifique con su historia y sus habitantes va a permitir mayores niveles de gobernanza, a diferencia de Villa Los Héroe donde la fragmentación social instaurada en la dictadura ante el desarme de las tomas de terreno favoreció la realidad actual de pérdida de identidad en común.

Finalmente es imprescindible lograr establecer vínculos permanentes entre todos los actores que se ven involucrados en la gobernanza del riesgo debido a que permiten crear una red de apoyo y contactos, basados en la confianza, siendo fundamental para manejar eventos de desastres, logrando además traspasar la información a lo largo del tiempo de forma clara y oportuna evitando exponer a mayor cantidad de población a situaciones de desastres.

## ***Bibliografía***

ABRAMO (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. EURE (Santiago), 38(114), 35-69.

AIM (2008) “Grupos socioeconómico 2008”. [En línea] <[http://www.aimchile.cl/wp-content/uploads/2011/12/Grupos\\_Socioeconomicos\\_AIM-2008.pdf](http://www.aimchile.cl/wp-content/uploads/2011/12/Grupos_Socioeconomicos_AIM-2008.pdf)> [Visto: 28 de diciembre de 2016]

ALDRETE-HAAS (1985). “Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el Estado”. Estudios sociológicos, 371-387.

ALISTE & MUSSET (2014). “Pensar los territorios del desarrollo: sustentabilidad y acción pública en nombre de una ciudad imaginaria”. Concepción (Chile), 1950-2010. EURE (Santiago), 40(120), 91-110.

ANDRADE, ARENAS, & GUIJÓN (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. Revista de Geografía Norte Grande, (41), 23-48.

ARENAS, LAGOS, & HIDALGO (2010). “Los riesgos naturales en la planificación territorial”. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC.

BANCO MUNDIAL [BM] (2005). “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”. Washington, D.C.

BM (2015) “Datos y cifras”, [En Línea] <<http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>> [Visto: 23 de Septiembre de 2016]

BARRENECHEA (2013) “Gestión del riesgo de desastres en Chile: avances y debilidades”. Universidad Bernardo O’Higgins. Santiago, Chile.

BELTRÁN (2012). “Transformaciones espaciales y valoración social del humedal rocuant - andalién (concepción, Chile): periodo de 1950 a 2011”. Memoria para optar al título de Geógrafa. Departamento de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2012). “Reportes Comunales. Puerto Montt” [En línea] <[http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Puerto\\_Montt](http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Puerto_Montt)> [Visto: 28 de diciembre de 2016]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2015). “Indicadores sociales. Índices de hacinamiento de hogares FPS cierre julio 2013”. [En línea] <[http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Puerto\\_Montt/Sociales](http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Puerto_Montt/Sociales)> [visto: 28 de diciembre de 2016]

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL [BCN] (2017). “Ley Chile” [en línea] <<https://www.leychile.cl/Consulta/homebasico>> [visto: 20 de abril del 2017]
- BRAIN, PRIETO & SABATINI (2010). “Vivir en Campamentos: ¿ Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. EURE (Santiago), 36(109), 111-141.
- BRENNER & THEODORE (2002). “Cities and the geographies of actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349-379.
- BUSSO (2001). “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. documento presentado en el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), inédito.
- CANDIA (2006). “Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales”. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población (Vol. 63). United Nations Publications.
- CANO (2011). “Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local?”. *Estudios de Derecho*, 68(151), 125.
- CARDONA (2001). “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión necesaria para la gestión”. In *International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice* (pp. 29-30).
- CAROU & BRINGEL (2010). “Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica. Geopolítica” (s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 41-63.
- CASA OPITZ. (2014). “Fotos de don Evzen Krul Kwasnica (1926 - 2011)”. [En línea] <<http://photorac.net/opitz4b.html>> [Visto: 06 de junio de 2017].
- CASTRO, IBARRA, LUKAS, ORTIZ, & SARMIENTO (2015). “Disaster risk construction in the progressive consolidation of informal settlements: Iquique and Puerto Montt (Chile) case studies”. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 109-127.
- CASTRO, SARMIENTO, & GARUTI, (2016). “Disaster Risk Assessment Developing a Perceived Comprehensive Disaster Risk Index: The Cases of Three Chilean Cities”. In *Applications and Theory of Analytic Hierarchy Process-Decision Making for Strategic Decisions*. InTech.
- CEC (2004). “Plan Regional de Desarrollo Urbano”. Puerto Montt. Chile

CENTRO DE ESTUDIO DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE LLANQUIHUE [CEPH] (2006). “Los barrios de Puerto Montt”. [En línea] <<http://ceph-puerto-montt.blogspot.cl/2006/09/los-barrios-de-puerto-montt.html>> [Visto: 06 de junio de 2017].

CENTRO DE INFORMACIÓN DE RECURSOS NATURALES (CIREN) (2003). “Estudio Agrologico, X región”. Publicación 123. Santiago. Chile.

CHARDON (2008). “Amenaza, vulnerabilidad y sociedades urbanas una visión desde la dimensión institucional”. *Gestión y Ambiente*, 11(2).

CITRID (2016). “Chile está entre los 10 países que más desastres y gastos asociados tuvieron en 2015”. Universidad de Chile. [En línea] <<https://citrid.uchile.cl/2016/09/28/chile-esta-entre-los-10-paises-que-mas-desastres-y-gastos-asociados-tuvieron-en-2015/>> [Visto: 07 de abril de 2017].

CIUDADES Y LUGARES (S/F). “Mapas y planos de Chile 1924”. [En Línea] <<http://ciudades-lugares.blogspot.cl/p/mapas-y-planos-de-chile-1924.html>> [Visto: 16 de diciembre de 2016]

CLICHEVSKY (2000). “Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación”. Cepal.

CLICHEVSKY (2006). “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe: una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. (Vol. 50). United Nations Publications.

CONTRERAS & BELTRÁN (2015). “Reconstrucción con capacidad de resiliencia: el casco histórico de la ciudad de Constitución y el sitio del desastre del terremoto y tsunami del 27 de febrero 2010”. *Revista INVI*, 30(83), Pág-79.

COSTA & HERNÁNDEZ (2010). “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”. *Revista INVI*, 25(68), 121-152.

DE HERNÁNDEZ (2006). “La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales”. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (10), 50.

DI GIROLAMO (2014). “Vivienda como capital para los residentes de campamentos en Chile:(in) ecuaciones de valor sobre informalidad, políticas e identidad”. *Revista CIS*. N°17. 50-72.

DIRECCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS (2010). “DOH Los Lagos distingue a ganadora de concurso de dibujo de Estero Lobos Poniente”. [En línea] <<http://www.doh.gov.cl/Noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=131>> [Visto: 06 de junio de 2017].

DUCCI (1997). “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, 23(69), 99.

DURSTON (2003). “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo, 147.

ECHEVERRI & ORSINI (2011). “Informalidad y urbanismo social en Medellín”. Sostenible, (12), 11-24.

ESCOLANO & ORTIZ (2004). “La complejidad de los procesos de reestructuración socioespacial de las ciudades intermedias: persistencia y cambio en la ciudad de Puerto Montt (Chile)”. In Anales de geografía de la Universidad Complutense (Vol. 24, pp. 79-106).

FERNANDES (2006). “Límites y posibilidades de la democratización del acceso a la tierra urbana ya la vivienda en Brasil después del estatuto de la ciudad”. Revista de Derecho Privado, (36), 153-182.

FERNANDES (2007). “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas” Regularización de asentamientos informales en América Latina. (pp. 11-24). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

FERNANDES (2008). “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. EURE (Santiago), 34(102), 25-38.

FERNANDES (2011). “Regularización de asentamientos informales en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy.

FLEISCHHAUER, WANCZURA & GREIVING(2007). “Planificación territorial para la gestión de riesgos en Europa”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 45, 49-78.

FLORES DE LA VEGA & RELLO(2003). “Capital social: virtudes y limitaciones. En: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma-LC/G”. 2194-P-2003-p. 203-227.

GELLERT DE PINTO (2012). “El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo”. Boletín Científico Sapiens Research, 2(1), 13-17.

GLOBAL NETWORK DISASTER REDUCTION (2011) “Visión de primera línea 2011, una evaluación de avance del marco de acción de Hyogo, con recomendaciones estratégicas hacia una implementación más eficaz”.

GONZALES (2008). "Squatters, pirates, and entrepreneurs: is informality the solution to the urban housing crisis". U. Miami Inter-Am. L. Rev., 40, 239.

GONZALES (2012) "Significaciones de Participación, Comunidad y Segregación Residencial en habitantes de Alerce Histórico que participaron en el Programa "Yo Quiero Mi Barrio". Tesis para optar al título de Magister en Psicología Mención Psicología Comunitaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago. Chile.

GORE LOS LAGOS. (2009). "Estrategia Regional de Desarrollo". Puerto Montt.

GORE LOS LAGOS (2013). "Plan Regional de Ordenamiento Territorial". Puerto Montt

GORE LOS LAGOS (2014). "Plan regional de Gobierno". Puerto Montt.

GRAY DE CERDÁN, QUIROGA DE BENEGAS & CAD (2007). "Articulación del ordenamiento territorial y la gestión del riesgo. In Tiempo para entregar el relevo: Reducción del riesgo de desastre desde la perspectiva de gestión ambiental, ordenamiento territorial, finanzas e inversión pública". (pp. 79-198). Grupo Internacional Recursos del Sur (IRG).

HARVEY (2007). "Breve historia del neoliberalismo". (Vol. 49). Ediciones Akal. ISO 690

HEINRICH, NUSS & RODRÍGUEZ (2009). "Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile". EURE (Santiago), 35(104), 29-46.

HERNÁNDEZ (2010). "Popular Settlements, a 'New'(Old) Alternative Mode of Production of Space for Latin America? Reflections from Colombia's Barrios" (Doctoral dissertation, Ph. D. Newcastle: Javeriana University and Newcastle University).

HURTADO (2013). "Ciudades conscientes para la inserción socio-espacial de los asentamientos informales". Cuadernos de geografía, (93), 99-117.

I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT (2016) "Minuta proyecto elaboración plan solución cinco laderas de Puerto Montt, licitación pública N° 150/2015. ID 2324-665-LP15".

IDE (2012). "Renovación Urbana sustentable. Estrategia de poblamiento para la ciudad de Puerto Montt". Memoria para optar al título de Arquitecto. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA (1997). "Catastro de campamentos y asentamientos irregulares: Cartografía nacional por región. Informe final." Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. [En línea] <<http://libros.uchile.cl/495>> [visto: 22 de abril de 201]

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015). "Población estimada al 30 de junio por años calendario, según comunas. Evolución de algunos indicadores demográficos 2002-2020" [En

línea] < [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vitales.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php)>  
[Visto: 28 de diciembre de 2016]

KAPITAL SOCIAL CONSULTORES (2011). “Plan de desarrollo comunal de la comuna de Puerto Montt, período 2011 – 2016”. Puerto Montt, Llanquihue, Chile.

LA TERCERA (2011). “Ministro de Obras Públicas inaugura en Puerto Montt segunda etapa de Estero Lobos”. [En línea] <<http://www.latercera.com/noticia/ministro-de-obras-publicas-inaugura-en-puerto-montt-segunda-etapa-de-estero-lobos/#>> [Visto: 06 de junio de 2017].

LAVELL (2005). “Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Msaatch en Centroamérica”. A. Fernández (comp.), Comarcas vulnerables: riesgos y desastres en Centroamérica y el Caribe, 11-44.

LAVELL (2007). “Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo”.

LEFIN (2011). “¿Cuánto le costó el terremoto a Chile?”. Reportajes, la tercera. [En línea] <<http://diario.latercera.com/2011/02/20/01/contenido/reportajes/25-59879-9-cuanto-le-costo-el-terremoto-a-chile.shtml>> [Visto: 07 de abril de 2017].

LILLO & ALISTE (2014). “Vulnerabilidad socio territorial en asentamientos informales del gran Buenos Aires”.

LUDEÑA (2012) “Barridas y Ciudad. Crítica de la razón urbana”. Jornada Académica Internacional Escuela del Hábitat 30 años, Simposio llevado a cabo en Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. [En línea] <<http://documents.mx/documents/barriada-y-ciudad-critica-de-la-razon-urbana.html>>  
[Visto: 01 de diciembre de 2016]

LUNGO (2001). “Expansión de las ciudades en Centroamérica y generación de riesgos urbanos. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades”, (79), 41-62.

MANDUJANO, RODRÍGUEZ, REYES & MEDINA (2015). “La erupción del volcán Chaitén: voyerismo, desconfianza, academia y Estado. Consecuencias urbanas y sociales en la comunidad”. *Universum* (Talca), 30(2), 153-177.

MANSILLA (2000). “Riesgo y Ciudad”. Ciudad de Mexico .

MARCO & DEL RIESGO (2015). “DESASTRES 2015-2030”. UNISDR: Ginebra.

MARDONES & VIDAL (2001). “La zonificación y evaluación de los riesgos naturales de tipo geomorfológico: un instrumento para la planificación urbana en la ciudad de

Concepción”. EURE (Santiago), 27(81), 97-122. [En Línea] <<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008100006>> [Visto: 06 de junio de 2017].

MARTÍNEZ, E. (2001). “La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios. La ciudad construida: urbanismo en América Latina” FLACSO Quito-Ecuador. (309-324).

MARTÍNEZ, M (2005). “Katrina y sus efectos económicos”. Barómetro Económico, BBC Mundo. [En línea] <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro\\_economico/newsid\\_4236000/4236768.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4236000/4236768.stm)> [Visto: 07 de abril de 2017].

MARTÍNEZ, A (2014). “Gobernanza participativa y reforma del estado. In Estudios sobre estado de derecho, democracia y gobernanza global”. (pp. 65-87). Ratio Legis.

MATYAS & PELLING (2012). “Disaster Vulnerability and Resilience: Theory, Modelling and Prospective”. Report produced for the Government Office of Science, Foresight project ‘Reducing Risks of Future Disasters: Priorities for Decision Makers’ Crown Copyright, London

MAYUNGA (2007). “Understanding and applying the concept of community disaster resilience: a capital-based approach. Summer academy for social vulnerability and resilience building”, 1, 16.

MCENTIRE, Fuller & Weber (2002). “A comparison of disaster paradigm: The search for a holistic policy”. Public Administration Review, 62(3), 267-281.

MEMORIAS DEL SIGLO XX. (S/F). “Terremoto de 1960”. [En línea] <<http://www.memoriasdelsigloxx.cl/601/w3-article-1830.html>> [Visto: 06 de junio de 2017].

MERTINS (2009). “Megacities in Latin America: Informality and insecurity as key problems of governance and regulation”. Die Erde, 140(4), 391.

MICHIGAN STATE UNIVERSITY. SOCIAL CAPITAL INITIATIVE, & UNITED NATIONS. ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA (2003). “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma” (Vol. 71). United Nations Publications.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (S/F) “Construcción Colector Estero Lobos Poniente, Puerto Montt”. [En línea] <<http://loslagos.mop.cl/proyectos/Paginas/Detalleproyecto.aspx?item=3>> [Visto: 06 de junio de 2017].

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, (2005). “Plan de inversiones de Obras públicas para Puerto Montt”.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO [MINVU] (S/F), “Política Nacional de Desarrollo Urbano” [En línea] <[http://www.minvu.cl/aopensite\\_20120508161110.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_20120508161110.aspx)> [Visto: 06 de junio de 2017].

MINVU (2004). “El déficit habitacional en Chile. Medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial”. Santiago.

MINVU (2007) “Chile. Un siglo de políticas de vivienda y barrio”. Pehuén editor. Santiago.

MINVU. (2009). “Plan regulador Intercomunal Ribera Lago Llanquihue e hinterland Puerto Montt”. Puerto Montt

MINVU (2011a) “Catastro 2011: Mapa social de Campamentos, Resultados generales”. Santiago, Chile. Editores: Secretaría ejecutiva de campamentos.

MINVU (2011b). “Ciudades con Calidad de Vida. Diagnósticos Estratégicos de Ciudades Chilenas: Informe de Diagnóstico Base: Puerto Montt-Puerto Varas.” Editores: Equipo de Estudios y Evaluaciones. Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos. Santiago. Chile.

MINVU (2012) “Plan Integral para Campamentos 2012-2013”. Chile.

MINVU (2013). “Mapa social de Campamentos” Santiago, Chile. Editores: Secretaría ejecutiva de Campamentos.

MINVU (2014). “Política Nacional de Desarrollo Urbano”. Santiago, Chile.

MINVU. (2017a). “Ley General de Urbanismo y Construcción”.

MINVU. (2017b). “Ordenanza General de Urbanismo y Construcción”.

MINVU. (2017c). “Seguimiento Instrumentos de Planificación Territorial. Plan Regional de Desarrollo Urbano”. [En línea] <<http://seguimientoipt.minvu.cl/main.php?module=prdu>> [Visto: 06 de junio de 2017].

MINISTERIO DEL INTERIOR (2009). “Manual de elaboración del PLADECO”. Editorial MAVAL. Santiago. Chile. [En línea] <[http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-77172\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-77172_recurso_1.pdf)> [Visto: 06 de junio de 2017].

MOULAERT, PARRA& SWYNGEDOUW (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. EURE (Santiago), 40(119), 5-24.

NASH & PAREDES (2011) “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago. Chile

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (2015). “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. Organización de las Naciones Unidas. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Sendai (Japón), 18 de marzo de 2015.

OLCINA (2008). “Cambios en la consideración territorial, conceptual y de método de los riesgos naturales”. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, (12), 20.

ONEMI (2002). “Plan Nacional de Protección Civil. Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N°156”. Pág 78 Pág.

ORELLANA (2016). “Análisis de exposición y gestión de riesgo en zonas de expansión urbana frente a amenaza de inundación y anegamiento en la ciudad de Puerto Montt”. Memoria para optar al título de Geógrafa. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.

PALDAM (2000). “Social capital: one or many? Definition and measurement. Journal of economic surveys”. 14(5), 629-653.

PARRA (2016) “Aprobaron más de \$79 millones para plan de solución a las laderas de Puerto Montt”. Diario El Llanquihue. [En línea] <<http://www.soychile.cl/Puerto-Montt/Sociedad/2016/01/26/372087/Aprobaron-mas-de-79-millones-para-plan-de-solucion-a-las-laderas-de-Puerto-Montt.aspx>> [Visto: 06 de junio de 2017].

PINO & OJEDA (2013). “Ciudad y hábitat informal: Las tomas de terreno y el autoconstrucción en las quebradas de Valparaíso”. Revista INVI, 28(78), 109-140.

PODUJE (2008). “Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores”. Temas de la Agenda Pública (P. Universidad Católica de Chile), (22).

REBOTIER (2010). “La informalidad y su construcción. Informalidad urbana e incertidumbre: ¿cómo estudiar la informalización en las metrópolis?”. tba.

RENN (2015). “Stakeholder and public involvement in risk governance. International Journal of Disaster Risk Science”, 6(1), 8-20.

RIVAS (2013). “Campamentos: factores socio-espaciales vinculados a su persistencia”. Memoria de Título para optar al grado de Magister en Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago. Chile.

RODRÍGUEZ& SUGRANYES (2005). “Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social”. Santiago: Ediciones SUR.

ROMERO, ORDENES& VÁSQUEZ. (2003). “Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable a escala regional, ciudad de Santiago y ciudades intermedias en Chile”. Desafíos de la

Biodiversidad en Chile, Eugenio Figueroa y Javier Simonetti, Editores, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 167-207.

ROVIRA (2009). “La construcción de una metrópoli regional: El caso de Puerto Montt, centro urbano intermedio del Sur de Chile”. 415-424.

ROY (2013). “Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría”. *Andamios*, 10(22), 149-182.

RPP (2016). “¿Cuál fue el costo económico de los terremotos más nefastos de la última década?”. *Internacional*, portada de noticias RPP. [En línea] <<http://rpp.pe/economia/internacional/que-dano-economico-causaron-los-terremotos-mas-nefastos-de-la-ultima-decada-noticia-954637>> [Visto: 07 de abril de 2017].

RUBIO (2006). “Lecciones de la política de vivienda en Chile. Bitácora Urbano Territorial”, 1(10), 197.

SAAVEDRA (2007) “Análisis y evaluación de vulnerabilidad a amenazas naturales y socioeconómicas en la ciudad de Puerto Montt y sus áreas de expansión”. Memoria para portar al título de Geógrafo. Santiago, Chile: Universidad de Chile - Facultad de Arquitectura y Urbanismo. [En línea] <<http://www.repositorio.uChile.cl/handle/2250/101079>> [Visto: 24 de agosto 2016].

SABATINI& CÁCERES (2005). “Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la ciudad latinoamericana”. *Lincoln Institute of Land Policy*.

SÁENZ (2002). “La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad. Proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina)”. *Territorios*, (8), 113-126.

SAMPIERI (2006). “Metodología de la investigación”. Ciudad de Mexico: McGraw-Hili Interamericana.

SÁNCHEZ (2004) “Los difíciles orígenes de la Población Modelo”. *Diario Llanquihue*. [En línea] <<http://www.diariollanquihue.cl/site/apg/reportajes/pags/20040327235513.html>> [Visto: 06 de junio de 2017].

SÁNCHEZ (2010). “La debilidad de la gestión del riesgo en los centros urbanos. El caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 5- 26.

SEGUNDA COMPAÑÍA DE BOMBEROS. (S/F). “Historia Terremoto 1960”. [En línea] <<http://segundapuertomontt.cl/web/historia-terremoto-1960/>> [Visto: 06 de junio de 2017].

SEPÚLVEDA, FERNÁNDEZ, CAQUIMBO & ECHEVARRÍA (2006). “Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”. San José.

SMITH, SIMARD & SHARPE (2001). “A proposed approach to environment and sustainable development indicators based on capital. Prepared for The National Round Table on the Environment and the Economy’s Environment and Sustainable Development Indicators Initiative”, Canada.

SMOLKA. (2003). “Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra” en Land Lines. LILP Enero.

SMOLKA& Larangeira (2007). “¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina”. Regularización de asentamientos informales en América Latina. (pp. 25-53). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

SMOLKA & Larangeira (2008). “Informality and poverty in Latin American urban policies. The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21th Century”, 99-114.

TAPIA (2011). “Vivienda social en Santiago de Chile: Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002”. Revista INVI, 26(73), 105-131.

TECHO (2015). “Evolución Número de campamentos y familias. Mapas de vulnerabilidad territorial”. [En línea] <<http://www.techo.org/paises/Chile/cis/vulnerabilidad/>> [Visto: 16 de Julio de 2016]

TECHO. (2016) “Catastro de Campamentos 2016”. Centro de Investigación Social Techo-Chile.

THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (2009) “Terminología sobre la reducción del riesgo de desastre”. [En línea] <<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/7817>> [Visto: 02 de enero del 2017]

UN- HABITAT (2015a) “Habitat III issue papers – informal settlements”. [En línea] <<https://www2.habitat3.org/bitcache/78b0b7763e63fba9f68226b1c984adae70bf00e6?vid=545428&disposition=inline&op=view>> [Visto: 23 de diciembre del 2016]

UN- HABITAT (2015b) “UN-HABITAT global activities report 2015. Increasing synergy for greater national ownership”

UN- Habitat, (2015c) “Gobernanza” ONU-Habitat [En Línea] <<http://es.unhabitat.org/gobernanza/>> [Visto: 16 de diciembre de 2016] (LETRA)

UNAM (2009). “Estudio de caso” [En línea] <<http://es.slideshare.net/bemaguali/estudio-de-caso-1253001>> [Visto: 02 de enero de 2017]

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (2012). “Análisis de Riesgos de desastres en Chile”. Santiago.

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE (2010). “Perspectivas del medio ambiente urbano. Geo Puerto Montt”. Puerto Montt.

VÁSQUEZ (2010). “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”.

VÁSQUEZ (2013). “Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios Políticos”, (42), 218-241.

VELÁZQUEZ (2004) “El Puerto Montt de los años 60”. Diario Llanquihue. [En línea] <<http://www.diariollanquihue.cl/site/apg/reportajes/pags/20040203235012.html>> [Visto: 06 de junio de 2017].

VILARÓ (2017). “Vulnerabilidad urbana asociada a riesgos de desastres. Área central y peri central de Puerto Montt”. Memoria para optar al grado de magister en geografía mención recursos territoriales. Universidad de Chile. Santiago.

WILCHES-CHAUX (1998). “Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo: Guía de La Red para la gestión local del riesgo. In Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo: Guía de La Red para la gestión local del riesgo”. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).

WINCHESTER (2008). “La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas: implicaciones para las políticas del hábitat”. EURE (Santiago), 34(103), 27-47.

WYNDHAM (2013) “Análisis de vulnerabilidad y riesgo del sector turístico y la población flotante en la comuna de la Serena frente a la ocurrencia de una amenaza de origen natural. iv región de coquimbo”. Memoria para optar al título de Geógrafa. Universidad de Chile. Facultad de arquitectura y Urbanismo. Departamento de Geografía. Santiago. Chile.

YIN (S/F) “Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos”. Segunda Edición. Vol. 5. Edición: SAGE

ZHONG, CLARK, HOU, ZANG & FITZGERALD (2014). “Resiliencia: propuesta y desarrollo de la definición y del marco conceptual en relación a los desastres en el ámbito sanitario. Emergencias: Revista de la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias”, 26(1), 69-77.

ZUNINO (2009) “Reestructuración productiva y territorial en la ciudad de Puerto Montt y su área de influencia: el despliegue del poder y la rearticulación urbana”. Libro: Chile: del país urbano al país metropolitano. Pontificia Universidad Católica de Chile.

ZURBRIGGEN (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos”, 19(38), 39-64.

## Anexos

### Anexo 1: Pauta Entrevista Semi- Estructurada.

Pauta Entrevista Semi-Estructurada	
Entrevistador: Camila Sepúlveda	Institución: FAU- Universidad De Chile
Nombre Entrevistado: Fecha:	Institución: Cargo:
Temáticas	Preguntas
Riesgos Socio-Naturales	¿Cuáles son los principales en cada población? ¿Cree que Puerto Montt es una ciudad peligrosa para vivir? ¿Es una comuna expuesta a riesgos naturales? ¿Cree que las poblaciones están preparadas para soportar un evento y/o conllevar el desastre? ¿Cuántas llamadas o emergencias tiene por año o por mes, estimación? ¿conoce la estadística? ¿Se incluye esta dimensión dentro de los proyectos a generar? ¿Cómo están preparados para la emergencia
Asentamientos Informales	¿Cuál es la historia de Población Modelo/ Estero Lobos Norte? ¿Conoce algún proyecto desarrollado por la municipalidad y otra entidad para estos barrios? ¿Existe alguna tendencia para la formación de estos asentamientos en Puerto Montt?
Gobernanza del Riesgo	¿Tiene algún tipo de relación con Población Modelo/ Estero lobos Norte? ¿Cuál? ¿Se han generado proyectos, planes de trabajo, talleres en estas localidades? ¿Con respecto a qué? ¿Se relaciona con los riesgos? ¿Cuáles? ¿Con que entidades generan relaciones? ¿Se generan superposición de cargos en la emergencia? ¿Qué hitos han potenciado la gobernanza? ¿Qué proyectos han potenciado la gobernanza de los riesgos? ¿Se han dado instrumentos de participación? ¿Existe un método para informar a la gente de las actualizaciones?
IPT'S	¿Se maneja información del estado de los planes? ¿Cuál es el estado de ellos, en particular, del PRC? ¿Se les ha pedido la opinión o participación? ¿Cómo estos afectan a su localidad?

Fuente: Elaboración Propia

*Anexo 2: Listado de Entrevistados.*

Cargo	Institución	Fecha
Director	ONEMI regional	Marzo 2016
Presidente	Junta de Vecinos Población Modelo	Marzo 2016
Presidenta	Junta de Vecinos Villa Los Héroes.	Marzo 2016
Director	Oficina de Emergencia Municipalidad de Puerto Montt	Marzo 2016
Asesor Urbano	Municipalidad de Puerto Montt	Marzo 2016
Presidente	Junta de Unión Comunal Seno del Reloncaví	Marzo 2016
Directora subrogante	Dirección de desarrollo Comunitario (DIDECO)	Marzo 2016
Geógrafa a cargo PRI	Depto. de Desarrollo Urbano. SEREMI de vivienda y Urbanismo	Marzo 2016
Directora Subrogante	Oficina de vivienda regional. SEREMI de vivienda y Urbanismo	Marzo 2016
Directores comisaria.	Carabineros De Chile, Segunda y Quinta comisaria de Puerto Montt	Marzo 2016
Director Regional	Bomberos de Chile.	Marzo 2016
Directora	Programa de mejoramiento de Barrio “quiero mi barrio”	Marzo 2016

*Fuente: Elaboración Propia.*