



Ministerio de
Vivienda y
Urbanismo

Gobierno de Chile

Ciudades con Calidad de Vida: Diagnósticos Estratégicos de Ciudades Chilenas

Ciudad Puerto Natales



**Ciudades con
calidad de vida:**
Diagnósticos Estratégicos de
Ciudades Chilenas
Ciudad Puerto Natales

Colección: “Monografías y Ensayos”.

Serie: “Serie IX Ciudad y Territorio”.

Publicación: N° 348

Título: “Ciudades con Calidad de Vida: Diagnósticos Estratégicos de Ciudades Chilenas: Ciudad Puerto Natales”.

Autor: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu).

Equipo de investigadores de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos:

- Romina Nespolo Rossi, antropóloga social.
- Johana Espinoza Fernández, geógrafa.
- María José Lara Opazo, administrador público.

Editora: Alejandra Hermosilla Sanhueza, periodista de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.

Cartografía: María Loreto Paillaqueo Muñoz, ingeniero civil en Geografía y Tania Corvalán Rodríguez, ingeniero en Geomensura y Cartografía, de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.

Diseño y diagramación: Departamento de Comunicaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Fotografías: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

Colaboradores: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

CDU: 711.4(839.81)

ISBN: 978-956-9432-72-9

Formato digital.

Santiago de Chile, diciembre de 2015.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 11 |
| Capítulo I Caso de estudio | 17 |
| Caracterización del sistema urbano | 18 |
| Puerto Natales – Puerto Bories | 20 |
| Localidades menores | 21 |
| Variables Críticas para el Desarrollo Comunal de Puerto Natales según su Plan de Desarrollo Comunal 2011-2015 | 23 |
| Conectividad, Infraestructura y Urbanismo | 23 |
| Medio Ambiente | 23 |
| Turismo | 23 |
| Pesca | 24 |
| Agricultura y Ganadería | 24 |
| Empleo | 24 |
| Educación | 24 |
| Salud | 24 |
| Pueblos Originarios | 25 |
| Cultura e Interculturalidad | 25 |
| Capítulo II Diagnóstico Base | 27 |
| Población y urbanización | 28 |
| Antecedentes demográficos | 28 |
| Pobreza Comunal | 28 |
| Desarrollo económico y equidad | 31 |
| Actividades económicas de la población | 31 |
| Vivienda, Barrio y Ciudad. | 40 |
| Instrumentos de Planificación Territorial | 40 |
| Vivienda | 41 |
| Hacinamiento | 44 |
| Saneamiento y acceso a Servicios Básicos | 44 |
| Transporte | 45 |
| Demanda potencial de subsidios Comuna de Natales | 48 |
| Suelo | 49 |
| Seguridad | 57 |
| Equipamiento | 60 |
| Áreas Verdes | 61 |

| | |
|---|-----------|
| Medio Ambiente y Riesgos naturales | 62 |
| Residuos Sólidos Domiciliarios | 62 |
| Tratamiento de Aguas | 63 |
| Buenas Prácticas Ambientales | 63 |
| Riesgos Identificados | 67 |
| Proyectos Ingresados al Sistema de Evaluación Ambiental | 67 |
| Gestión Pública | 68 |
| Inversión Sectorial en Programa de Recuperación de Barrios Ciudad | 68 |
| | 68 |
| Capítulo III Análisis de Variables estratégicas | 71 |
| Procesos emergentes | 72 |
| Ordenamiento Territorial | 72 |
| Economía Urbana | 73 |
| Capítulo IV Conclusiones. Principales Desafíos | 77 |
| Plan Desarrollo de Turismo - Pladetur | 78 |
| Mesa Intersectorial | 78 |
| Evaluación del Impacto de la Inversión en Infraestructura | 79 |
| Bibliografía | 81 |

Introducción

Introducción

1. ANTECEDENTES GENERALES

En el año 2011, la Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) -como parte de las labores que ejecuta de análisis estratégicos y proyecciones de la evolución territorial, urbana y de mercado de las áreas urbanas de Chile- llevó a cabo el estudio denominado “Diagnósticos Estratégicos de Ciudades con Calidad de Vida”. En dicho trabajo se elaboraron dos documentos que caracterizaron los sistemas urbanos de las ciudades de Coquimbo-La Serena y Puerto Montt-Puerto Varas.

El propósito de este estudio fue exponer información como un insumo para el diagnóstico y definiciones, de planes de inversión en infraestructura y servicios, así como también, aportar antecedentes para la elaboración de Instrumentos de Planificación Territorial a nivel local.

Con ambas publicaciones se logró un importante avance conceptual y metodológico, al integrar los análisis de las carencias habitacionales y urbanas; complementar la información habitacional y urbana; y definir estándares que incluyen ambas dimensiones.

De ahí que se repitiera la experiencia durante 2015 con el diagnóstico de cinco sistemas urbanos del país: Gran Valparaíso, Rancagua-Machalí, Talca-Maule, Temuco-Padre Las Casas y Puerto Natales. Para estos casos se recogió parte de la experiencia acumulada, desarrollando las adecuaciones pertinentes, que dieran cuenta de las particularidades territoriales, geográficas, sociales y culturales de las ciudades estudiadas, además de sus realidades urbano-habitacionales actuales.

En esta labor participaron equipos del nivel central del Minvu y de las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo de las regiones de Magallanes, O’Higgins, Maule, La Araucanía y Valparaíso, con la colaboración de otros servicios regionales y municipios.

En este caso, al igual que en su primera versión, si bien, el sujeto de atención fue el conjunto de la población de las ciudades analizadas, se puso énfasis en el diagnóstico de la situación de los segmentos más vulnerables de la población.

Como principales logros del trabajo realizado destacan:

- ▶ Se cuenta con datos primarios y secundarios de las ciudades analizadas, que constituyen una valiosa información para la construcción de indicadores.
- ▶ Se dispone de escalas y niveles de medición de ciudad, comuna y barrio, que contribuyen para identificar la pertinencia de los indicadores estimados.
- ▶ Se tienen disponibles datos georreferenciados, que facilitan los análisis espaciales de vivienda, espacio público, infraestructura y servicios.

De hecho, la metodología utilizada en estos diagnósticos reconoce las particularidades de la realidad local, asignando prioridad a aquellos indicadores que tienen relevancia en el contexto de cada una de las ciudades analizadas.

A la luz de los hallazgos de este estudio, una estrategia sectorial enfocada en la eficiencia de la gestión presupuestaria y el aumento de la inversión, no garantizan una mejor calidad de vida, sobre todo, cuando benefician en for-

ma desigual a diferentes grupos de personas o cuando cambian sustancialmente las expectativas de mejores oportunidades. Por ello, resulta imprescindible desarrollar estrategias que combinen los planes de inversión sectorial con iniciativas de inclusión social, como por ejemplo, medidas que atiendan las demandas de mayor accesibilidad a empleos, y servicios de salud y educación.

De acuerdo a los antecedentes aportados, muchas de las necesidades presentes -como el transporte, la calidad de los espacios públicos o los servicios- muestran que en la diversidad está la esencia de lo urbano. Las personas buscan distintas cosas en una misma ciudad, y cada ciudad, e incluso cada barrio, puede responder de distinta forma a los intereses de sus habitantes.

Debido a que las ciudades son muy diversas se requiere establecer diagnósticos adecuados, que ayuden a identificar prioridades de acción y líneas de inversión; y también, problemas de segregación social y de marginación geográfica, cuya solución es crucial para mejorar la calidad de vida de las ciudades.

2. OBJETIVO DEL INFORME

El objetivo de estos informes es disponer de antecedentes que describan las diferentes escalas urbanas y territoriales, y caractericen las necesidades de la población con énfasis en el desarrollo sustentable, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

En la elaboración de cada documento se aprecian las etapas del proceso de trabajo. Lo primero es el diagnóstico de la situación actual

de la ciudad en base a indicadores de comparación interurbanos e intraurbanos. En segundo lugar, se desarrolla una línea de orientación metodológica, que contribuye a que los componentes del diagnóstico y las definiciones estratégicas surjan en forma coherente y articulada.

El presente Informe de la Ciudad Puerto Natales sintetiza el conjunto de la información producida en el diagnóstico y luego propone un análisis estratégico a partir del análisis de los datos.

Objetivos específicos:

1. Elaborar diagnósticos estratégicos del estado de las ciudades chilenas, a partir de la revisión de variables estratégicas, que identifiquen sus principales tendencias.
2. Promover la formulación y el establecimiento de una herramienta permanente y actualizable de diagnóstico, que sirva de base para la planificación y la gestión sectorial.

3. CONTENIDOS DEL INFORME

En estos informes se cuantifican y caracterizan los fenómenos interurbanos e intraurbanos, y se dan a conocer aquellos aspectos esenciales de orientación estratégica que debe contener la planificación urbana.

Su contenido está distribuido en tres capítulos. **El Capítulo I:** Caso de Estudio, describe los rasgos principales de la ciudad o sistema urbano analizado. Hace una breve revisión de los factores que participaron en la configuración actual de la ciudad; sus antecedentes históricos de poblamiento; su dinámica urba-

na en relación al contexto país; y el clima y la geografía que constituyen su paisaje.

El Capítulo II: Diagnóstico Base, incluye un análisis integral del sistema de la ciudad de Talca-Maule. Con información que proviene de fuentes públicas de nivel local y nacional, y el uso de múltiples escalas territoriales para una comprensión más amplia de la relación de la ciudad con otros asentamientos aledaños o con la región donde se inserta. Además, incorpora el análisis espacial de las principales carencias de calidad de vida en materia de vivienda, equipamiento urbano, movilidad cotidiana, patrimonio y medio ambiente; pone atención en la gestión pública y la inversión estatal realizada, principalmente, por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y analiza el mercado de suelo y vivienda para futuras inversiones.

En el Capítulo III: Análisis de Variables Estratégicas, se presenta un análisis realizado a partir del Diagnóstico Base, en el que se recuperan las dimensiones claves que podrían ser potenciadas o mitigadas para el desarrollo integral de la ciudad.

Por último, en el **Capítulo IV:** Conclusiones. Principales Desafíos, se proponen los principales desafíos que deberán enfrentar los tomadores de decisiones para el diseño de políticas urbanas locales, con pertinencia y adecuación a los procesos que allí se están experimentando.

4. METODOLOGÍA

La metodología de trabajo para la elaboración de los cinco diagnósticos estratégicos está a escala de ciudad. Al igual que se hizo con los dos estudios anteriores.

Esta metodología de trabajo incluye los siguientes elementos:

- ▶ **Calidad de vida.** Concepto que describe un horizonte potencial de condiciones objetivas y estados subjetivos a alcanzar para garantizar la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo integral y seguro de los seres humanos en un territorio (Minvu, 2009).
- ▶ **Énfasis en el proceso.** La tarea de diagnóstico debe entenderse como parte de un proceso permanente y no como un hito aislado. En este sentido, se promueve una visión enfocada en los procesos y tendencias de mediano plazo, para favorecer la implementación de sistemas de información eficaces, exhaustivos y actualizables.
- ▶ **Visión sistémica de las ciudades.** Las ciudades se conciben como un conjunto dinámico de áreas urbanizadas, cuya extensión abarca el territorio de una o más comunas. Lo anterior implica no sólo las complejidades internas, al verse afectadas en su gestión por diferentes municipios, sino también por sus cambiantes relaciones con los territorios que la circundan.
- ▶ **Mirada estratégica de la información.** Se promueve la construcción de indicadores orientados a identificar carencias y procesos críticos, desde el punto de vista de la gestión de los programas sectoriales en el territorio, siguiendo el modelo de indicadores definido por el Minvu para el análisis integral del Déficit Urbano-Habitacional (Minvu, 2009).
- ▶ **Análisis interurbano.** Examina el estado de la ciudad en comparación con sistemas urbanos similares del país, en base a indi-

cadores globales de calidad de vida. Junto con caracterizar la situación particular de la ciudad, se busca detectar desafíos prioritarios de atención por parte de la política pública sectorial.

- ▶ Análisis intraurbano. Estudia la magnitud y distribución de carencias urbano- habitacionales en las ciudades; identifica oportunidades y condicionantes en el territorio

para la gestión sectorial; y analiza el desarrollo de procesos contingentes que demandan atención.

- ▶ Análisis estratégico e intersectorial. Plantea propuestas concretas para favorecer la ejecución de proyectos prioritarios en la ciudad y fomentar la coordinación intersectorial de inversiones.

Capítulo I: Caso de Estudio

Caracterización del sistema urbano

Según información entregada en el Estudio del Plan Regulador de Natales realizado por la Consultora ACCI, Puerto Natales es el principal centro poblado de la comuna de Natales, se ubica en la ribera del Seno de Última Esperanza, en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Posee una superficie de 49.924 km²., lo que la convierte en una de las comunas más extensas del país. Limita al norte con las comunas de O'Higgins y Tortel (provincia de Capitán Prat, Región de Aysén); al este con las comunas de Torres del Paine, Laguna Blanca y la República Argentina; al sur con las comunas de Río Verde y Punta Arenas; y al oeste con el Océano Pacífico.

Su territorio presenta una morfología caracterizada por la presencia de archipiélagos, rasgo distintivo de la Patagonia Occidental, con fiordos, canales, valles y planicies. La acción glacial pasada y actual, ha generado en el sector occidental de la comuna (Cordillera de Los Andes), relieves abruptos y de difícil ocupación para la población. Mientras que el sector oriental de la comuna (Planicies Patagónicas), presenta formas subhorizontales que han permitido la ocupación humana.

Este relieve, unido a las condiciones climáticas, de tipo templado frío en los archipiélagos del oeste y estepario frío en las planicies del este, han condicionado fuertemente el poblamiento del territorio comunal, que se presenta principalmente concentrado en la ciudad de Puerto Natales.

La población de la comuna de Natales, según el Censo 2002, alcanza los 19.116 habitantes, de los cuales 16.978, es decir, el 89% se concentra en la ciudad de Puerto Natales. Por otra parte la proyección de población del INE realizada en

el año 2012 para el 2014 estimaba en 21.392¹ la cantidad de habitantes de la comuna.

Junto a la capital comunal se distingue Puerto Bories, un asentamiento menor que se relaciona directamente con Puerto Natales, tanto en términos territoriales como urbanos. En la comuna se presentan, además, cuatro localidades rurales, de las cuales tres poseen planificación urbana al ubicarse en el sector más poblado: Puerto Prat, Villa Dorotea y Villa Renoval. El cuarto de ellos, Puerto Edén, está fuera del área poblada, pues se ubica en el territorio insular noroccidental dentro de un área protegida².

Dadas sus características paisajísticas y naturales, Puerto Natales y su entorno se han convertido en un destino turístico de gran importancia para la región y el país. La ciudad se estructura a partir de un importante borde costero, que alberga actividades portuarias y pesqueras, además de un espacio público, tipo paseo, con equipamiento y mobiliario urbano asociado a actividades de esparcimiento y hotelería, que se prolonga hasta Puerto Bories. La ciudad presenta una trama urbana consolidada, con un casco histórico compacto y ortogonal, donde predomina el comercio, el equipamiento y los servicios, en el sector noroccidental.

El crecimiento de la ciudad se ha generado hacia el sector nororiente y suroriente, con la localización de viviendas sociales y de nuevos loteos para familias de menores ingresos. Algunos hitos urbanos son la renovada Plaza de Armas, ubicada al norponiente, y rodeada de construcciones como el nuevo Edificio Mu-

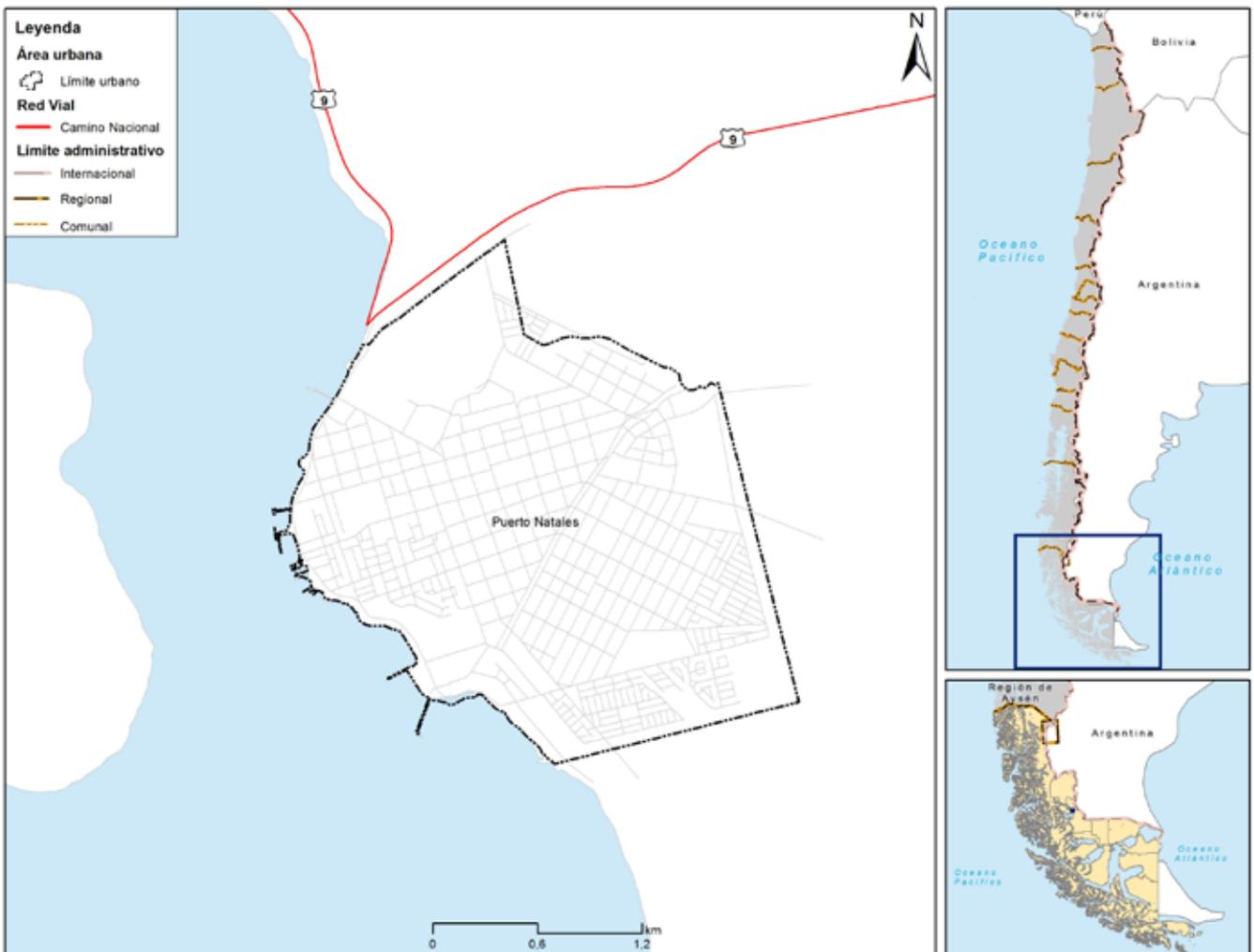
1 Proyección de población INE según Censo 2012 (INE, 2015).

2 Parque Nacional Bernardo O'Higgins.

nicipal, la Iglesia María Auxiliadora, Catedral de Puerto Natales, y restaurantes lo que convierten al centro en un polo atractivo de la comuna. Así también, la Costanera, en el sector Sur, se distingue como otro atractivo turístico, con la ejecución en dos etapas del proyecto “Construcción Parque Costanera Pedro Montt, Puerto Natales”, de 4,00 ha., aproximadamente, consolidándose como el gran espacio público de la comuna.

La jerarquía de Puerto Natales resulta evidente en relación a los asentamientos cercanos, como Puerto Bories, Puerto Prat, Villa Dorotea, Villa Renoval y Puerto Edén, lo que la convierte en la cabecera provincial. Su emplazamiento y ubicación estratégica respecto de los enclaves turísticos, hacen que esta localidad tenga como actividad principal el turismo, y también las actividades productivas y de transporte, las que podrían ser más relevantes a futuro (PAC Consultores, 2012).

Mapa 1. Localización Puerto Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Obras Públicas, 2015 Puerto Natales – Puerto Bories.

La ciudad juega un rol clave como punto de acceso al área de mayor interés turístico de la región, el Parque Nacional Torres del Paine. Esta variable es fundamental a la hora de evaluar las directrices de desarrollo de la comuna y la ciudad, sobre todo, porque tanto la Estrategia de Desarrollo Regional como el Plan Regional de Desarrollo Urbano han definido como eje de desarrollo para la zona: la expansión de las alternativas turísticas del Parque Torres del Paine (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013).

El Estudio del Plan Regulador, (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013) identifica tendencias de diagnóstico y perspectivas de desarrollo urbano, las que se resumen en:

PUERTO NATALES – PUERTO BORIES

Ambas localidades corresponden al único núcleo urbano actual, en términos demográficos y funcionales. Puerto Natales concentra una población cercana a los 20 mil habitantes, su plano original fue aprobado por Decreto Supremo N° 995, Interior, del 18 de mayo de 1906, que consideraba 200 hectáreas, y se caracteriza por:

- ▶ Una trama urbana relativamente consolidada. En el sector noroccidental se presenta el área de concentración de servicios y equipamiento urbano.
- ▶ Sector urbano más moderno, asociado al crecimiento de la ciudad hacia el nororiente y suroriente, sectores en que se han localizado viviendas para grupos de menores ingresos.

- ▶ Desarrollo suburbano en el sector nororiente, denominado “Huertos Familiares”, con parcelaciones y localización de usos residenciales sobre el espacio rural preexistente.

- ▶ Desarrollo urbano asociado al turismo y al equipamiento en el sector costero, prolongándose hacia Puerto Bories, ubicado al norte de la ciudad. En general, hacia los ejes viales de penetración hacia el norte se identifican procesos incipientes de parcelaciones residenciales destinadas a grupos de mejor ingreso.

- ▶ Por su parte, Puerto Bories posee una trama incipiente y en ella se presenta la localización residencial de grupos de mayores ingresos.

- ▶ La ciudad exhibe una dotación desigual de infraestructura y equipamiento urbano. El centro posee altos niveles de pavimentación, comercio y servicios. Como contraposición, los sectores del oriente, sur-oriente y nororiente de la ciudad presentan problemas en estos aspectos.

- ▶ Al poniente de la ciudad se identifica un área de desarrollo portuario y al sur de ella, un sector tradicional de desarrollo pesquero.

- ▶ En términos generales, la ciudad presenta un amplio desarrollo de actividades ligadas al turismo, especialmente de carácter internacional, las que tienden a articular otras actividades urbanas: Comercio y hotelería, de diverso tipo y escala.

- ▶ La actividad portuaria y pesquera tienen relevancia en la economía local, dada la co-

nectividad marítima. En el caso de la primera; y del desarrollo de las granjas acuícolas en los fiordos aledaños al Canal Señoret y la captura de temporada, en el caso de la segunda.

En términos de funcionamiento urbano, hay dos conflictos relevantes a destacar:

- ▶ La actividad del puerto, que interrumpe el flujo vehicular por la Costanera y provoca el tránsito de camiones por el sector turístico de la ciudad.
- ▶ La coexistencia espacial de ciertas actividades relativamente incompatibles entre sí, como es el caso del uso recreacional (disco-ques y bares), hotelero y residencial.
- ▶ Las tendencias actuales indican un proceso de desarrollo inmobiliario y hotelero asociado al borde costero de la ruta Puerto Natales – Puerto Bories, destinado al turismo de alto nivel de ingresos. Complementariamente, la vivienda social se tiende a localizar en el sector sur de la ciudad, generando una segregación socio espacial incipiente entre un sector norte más rico y un sector sur relativamente más pobre.
- ▶ Por otra parte, se detectan procesos de dispersión del área urbana. Este tipo de urbanización implica la extensión significativa y discontinua de la ciudad, lo que implica altos requerimientos de inversión, los se que se incrementan en una localidad patagónica, específicamente, por la necesidad de extender las redes de gas.

LOCALIDADES MENORES

En el Estudio del Nuevo Plan Regulador³ se identifican localidades de carácter rural que han manifestado fuertes variaciones demográficas a lo largo de su historia y que poseen en general algunos aspectos comunes que son críticos:

Puerto Prat. Se ubica al norte de Puerto Natales en la costa oriental del Canal Señoret y se conforma a partir de una agrupación de viviendas destinadas a segunda residencia. No posee ningún tipo de infraestructura ni de servicios urbanos. Se identifican ciertas iniciativas de desarrollo inmobiliario, basadas en su potencial de paisaje natural; sin embargo, las limitantes de agua, electricidad y gas, impiden que se establezca como un asentamiento humano permanente. Su plano original fue aprobado por Decreto Supremo N° 2.129, Interior, del 8 de octubre de 1905. Este asentamiento fue un centro portuario, comercial e industrial que se desmanteló al cambiar las relaciones económicas en la región, concentrándose la producción ganadera de la Sociedad Exploradora de Tierra del Fuego en Puerto Bories. Tiene una población de 8 personas y 11 viviendas (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2002).

Villa Dorotea. Se sitúa cerca de la frontera con Argentina, junto al paso fronterizo del mismo nombre. Fue fundada el 24 de enero de 1965, es una localidad que presenta una trama urbana incipiente, y dispone de gas y electricidad de manera temporal. No se distinguen actividades económicas, salvo la aduana. Se podrían potenciar algunas actividades comerciales, ya que por su ubicación se ha converti-

³ Información de carácter público obtenida de <http://panel.muni-natales.cl/~muni/verregulador.php>

do en un lugar de paso y circulación. Tiene una población de 118 personas y 41 viviendas (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2002).

Villa Renoval. Pequeña localidad emplazada en la ruta Puerto Natales – Punta Arenas, al sur de río Rubens, que se desarrolló asociada a la actividad forestal. Villa Renoval tiene un polígono destinado a la plaza, en torno al cual se ubican las viviendas. No posee equipamiento urbano; sin embargo, cuenta con electricidad y gas. El agua se obtiene de una laguna cercana, pero no está potabilizada. En términos comerciales se desarrollan algunas explotaciones forestales en los alrededores y destaca la cercanía del Hotel y Restaurante Rubens y, algo más alejado, el complejo turístico Llanuras de Diana. Estos aspectos permiten vislumbrar la potencialidad de convertir a Villa Renoval en un centro de abastecimiento carretero, ligado a los flujos de turistas que van desde

Punta Arenas a Puerto Natales, para lo cual se tendría que pavimentar el sector e implementar el mirador hacia Torres del Paine. Tiene una población de 17 personas y 15 viviendas (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2002).

Puerto Edén. Se sitúa en el extremo norte de la comuna, a más de 300 km. de Puerto Natales, en un lugar aislado, con fiordos y canales con costas abruptas. Pertenece a la provincia de Última Esperanza, la que se caracteriza por tener un bosque siempre verde muy húmedo y túrbales, además de numerosas islas. Las ocupaciones humanas más antiguas de los canales se remontan, a 4.000 años AC y existe el registro oral de la presencia de grupos humanos en canoas hasta mediados del siglo XX. No obstante, estos grupos han sido escasamente estudiados. (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013).

Variables Críticas para el Desarrollo Comunal de Puerto Natales según su Plan de Desarrollo Comunal 2011-2015*

A continuación se presentan los elementos fundamentales que intervienen en el proceso de planificación urbana y que se constituyen como relevantes, para orientar y focalizar el accionar de las políticas públicas de desarrollo local.

CONECTIVIDAD, INFRAESTRUCTURA Y URBANISMO

Aislamiento geográfico: Condición de aislamiento geográfico que enfrenta la comuna y sus localidades respecto de otras zonas, y también, una considerable dependencia para el intercambio de productos y servicios, con Argentina y Punta Arenas.

Red Vial: Red Vial Interna que requiere de constante mantención.

Servicios Básicos: Disponibilidad de agua potable, electrificación, calefacción, entre otros.

Infraestructura aérea: Requerimientos de un aeropuerto que conecte la comuna con el resto del país, disminuyendo la dependencia con el aeropuerto de Punta Arenas.

Infraestructura deportiva: Necesidad de espacios y equipamiento destinado a actividades deportivas.

Aseo y Ornato: Implementación de sistema para la disposición de basura. Problemas en el control de perros vagos. También se reporta un significativo número de sitios eriazos.

MEDIO AMBIENTE

Protección y fomento: Cuidado y fomento de zonas protegidas. Se requiere considerar también otros ecosistemas, como las turberas⁴, cuya recuperación es lenta y su extracción puede afectar negativamente al medio ambiente.

Contaminación: Presencia de contaminación ambiental, principalmente de desechos en la zona urbana. Además, la instalación de salmoneras en la zona genera temor ante lo ocurrido en la crisis del año 2007⁵.

TURISMO

Potencial: La comuna cuenta con un altísimo potencial turístico que la ubica como un referente a nivel nacional. Según diagnóstico elaborado para PLADECO dicho potencial no estaría siendo aprovechado en su máxima capacidad debido a la falta de infraestructura y desarrollo de los servicios y la capacitación asociados a esta actividad.

4 Las turberas son humedales formados por la acumulación de turba y que poseen una vegetación actual formadora de turba (Martínez-Cortizas et al., 2009).

En estas áreas se deposita materia orgánica en distintos estados de degradación anaeróbica (sin presencia de oxígeno). Estos depósitos se forman en depresiones de terreno o sobre sustratos rocosos oligotróficos, donde se acumula agua o ésta fluye lentamente bajo un régimen pluvial (lluvias) permanente (Schlatter & Schlatter, 2004). <http://www.turberas.cl/turberas.html>

5 Brote de virus ISA (Anemia Infecciosa del Salmón) en la industria salmonera en Chile que se reportó en julio de 2007 en la Isla Lemuy (Chiloé). Producto de esta enfermedad, el sector enfrentó una crisis de proporciones: la producción se desplomó y las empresas tuvieron que despedir a un importante número de trabajadores (<http://www.elmostradormercados.cl/kiosko-bolsa/a-5-anos-de-estallar-la-crisis-del-isa-hoy-un-parasito-hace-temblar-a-salmoneros/>).

* IDER, Insituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera, 2011

PESCA

Inversión: Falta de incentivos e inversión para la pesca artesanal en la comuna, que experimentó una importante crisis al cerrarse el mercado internacional, en especial el español. El impacto de la crisis afectó a más de 5.000 familias en la comuna.

Extracción: Mercado local no responde a la enorme capacidad extractiva de productos pesqueros en la comuna.

Comercialización: La comuna no cuenta con Mercado Municipal que permita la comercialización adecuada de los productos, impidiendo incluso que esta área también sea parte de la ruta turística de la zona.

Salmoneras: Instalación de salmoneras en la zona que produce incertidumbre en la ciudadanía, en especial por el posible efecto negativo en las actividades turísticas. Preocupación en la población respecto a la cantidad de inmigrantes que llegaran a trabajar en dichas faenas, lo cual pudiese traer consecuencias sociales negativas.

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Vinculación público - privada: Productores agrícolas tienen potencial, pero se requieren condiciones técnicas para producir y vender productos a otros destinos.

EMPLEO

Homogeneidad productiva: Las áreas de empleo son escasas y focalizadas en pesca y turismo.

EDUCACIÓN

Subvención: Se manifiesta una disminución de la matrícula de alumnos en el sistema municipal, con una pérdida cercana a los 500 alumnos entre los años 2003 y 2010, motivada por la mayor oferta educativa y por el descenso de la población en edad escolar en la comuna, lo que acarrea una consiguiente disminución del ingreso por concepto de subvención. Se consigna que la deserción escolar que se produce en la Enseñanza Media alcanza en promedio el 40%.

Rendimiento: En el periodo 2008 – 2010 se observa un leve aumento en el porcentaje de alumnos de establecimientos municipalizados que superan los 450 puntos en la PSU. Paralelamente, la proporción de alumnos de establecimientos particular-subvencionados han bajado de este puntaje en una proporción mucho más importante.

SALUD

Comunicación: La falta de comunicación entre las Postas Rurales de Dorotea, Puerto Edén, comunidad de Seno Obstrucción y Villa Renoval, con el Hospital Dr. Augusto Essmann de Puerto Natales, para una acción y coordinación factible de atención en salud en dichas localidades con situación de aislamiento y vulnerabilidad.

Equipamiento y materiales: Insuficiencia de equipamiento y suministros médicos para la atención en salud (camilla ginecológica y sillón dental) en las Postas Rurales de Dorotea y Puerto Edén.

PUEBLOS ORIGINARIOS

Vivienda: Se han formado comités de vivienda con miembros de origen indígena, lo que ha permitido la creación de conjuntos habitacionales que cumplen con el diseño propuesto por las propias familias indígenas⁶.

Educación: Las organizaciones han manifestado preocupación frente al bajo financiamiento para hogares estudiantiles Indígenas.

.....
6 Conjunto Habitacional Etnias Unidas, Fondo Solidario de Vivienda D.S. N° 174, año de ejecución 2009 – 2011.

Conjunto Habitacional Pachamama, Fondo Solidario de Vivienda D.S. N° 174, año de ejecución 2009 – 2011.

Conjunto Habitacional Shuka-Shuka I y II, Fondo Solidario de Vivienda D.S. N° 174, año de ejecución 2011 – 2012.

Conjunto Habitacional Rayen, Fondo Solidario de Vivienda D.S. N° 174, año de ejecución 2010 – 2011.

Identidad: Se manifiesta un fuerte temor a perder la cultura Kaweskar, huilliche y otras, ya que los jóvenes emigran buscando nuevos horizontes y mejores oportunidades laborales.

CULTURA E INTERCULTURALIDAD

Relación fronteriza: Existen importantes vínculos con la población argentina, lo cual se traduce en festividades compartidas, como las jineteadas, instancias que la ciudadanía espera proyectar con mayor éxito en los próximos años.

Espacios de reunión: La comuna no cuenta con una casa de la cultura, donde los artistas locales puedan desarrollar sus actividades de forma adecuada.

**Capítulo II:
Diagnóstico
base**

Población y urbanización

ANTECEDENTES DEMOGRÁFICOS

La ciudad de Puerto Natales es una comuna con servicios mixtos, por una parte, cumple el rol de un centro de servicios para el turismo, cuyo destino principal es el Parque Nacional Torres del Paine y, por otro lado, posee una oferta de servicios turísticos, como hotelería, restaurantes, empresas de transportes de arriendo y de venta de equipos para trekking, agencias de viajes y comercio al detalle (artesanía y productos alimenticios), entre otros. Por lo tanto debe su relevancia en el concierto provincial y comunal, a su localización geográfica y su cercanía a atractivos naturales que convierten a la ciudad en una referencia obligada (PAC Consultores, 2012).

La Comuna de Natales presentó, para el período 1992-2002 un significativo ritmo de crecimiento demográfico que se destaca por sobre el contexto regional. En efecto, la pro-

porción de crecimiento comunal en el período fue de 10,66%, duplicando el presentado por la Región (5,33%). Con respecto a la cantidad de población rural y urbana el Censo del año 2002 arrojó que hay un total de 16.980 habitantes en las áreas urbanas y 2.138 habitantes en el área rural. Con respecto a la cantidad de viviendas para el 2002 se estimaba que en Natales había 6.628 y en Torres del Paine 260 (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2002); (Instituto Nacional de Estadísticas-INE, 2007).

Para el año 2015, en la proyección de población elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas, se observa que la distribución de la población según las edades es bastante homogénea, concentrándose principalmente en el tramo de 60 años y más. En esta misma proyección se estima que en el año 2015 había un total de 21.392 habitantes en la comuna de Natales (ver Tabla 1).

Tabla 1. Proyección Población Comunal por Edad

| | 0 A 10 | 11 a 20 | 21 a 30 | 31 a 40 | 41 a 50 | 51 a 60 | 60 y más | Total |
|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|--------|
| Natales | 3.120 | 2.843 | 3.158 | 2.899 | 2.873 | 3.137 | 3.362 | 21.392 |

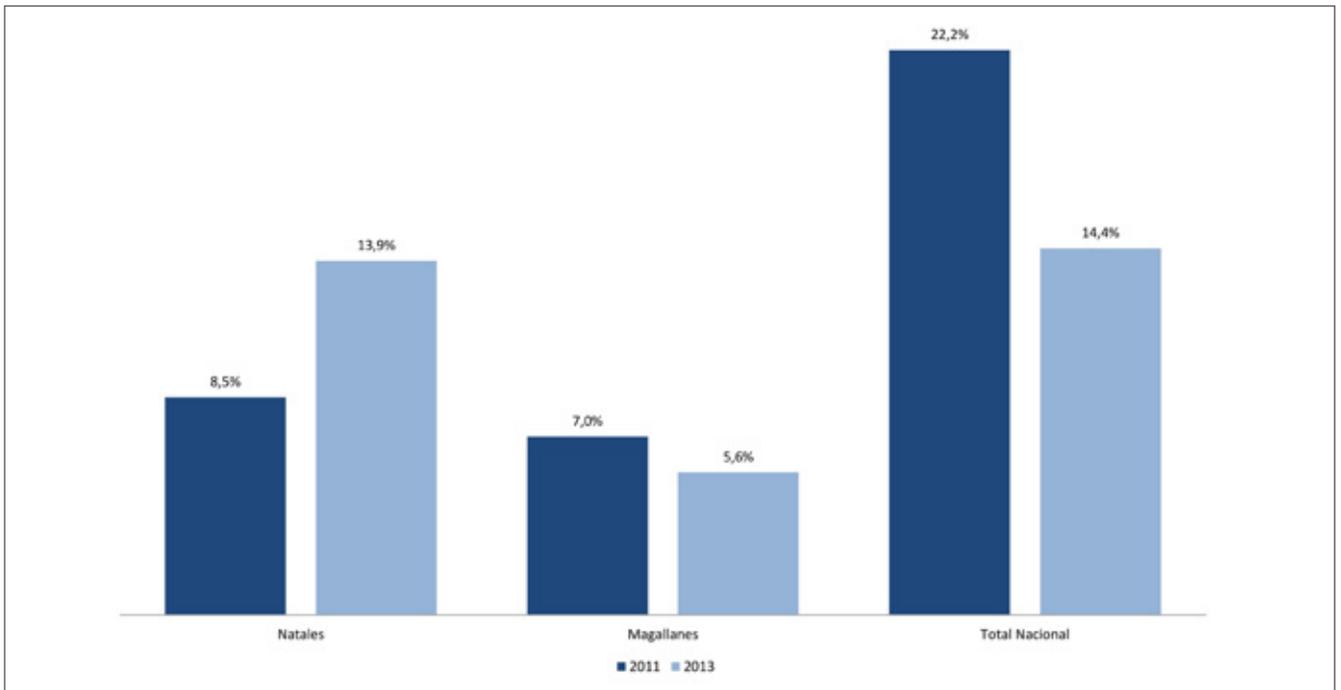
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2015.

En la proyección de población, destaca que los tramos de edad entre 51 a 60 años y 60 años y más son los más prevalentes en la comuna. Lo que podría explicarse porque, al parecer, los jóvenes y personas más adultas estarían emigrando en busca de mayores posibilidades y ofertas de educación superior técnica y profesional, además de mejores oportunidades laborales.

POBREZA COMUNAL

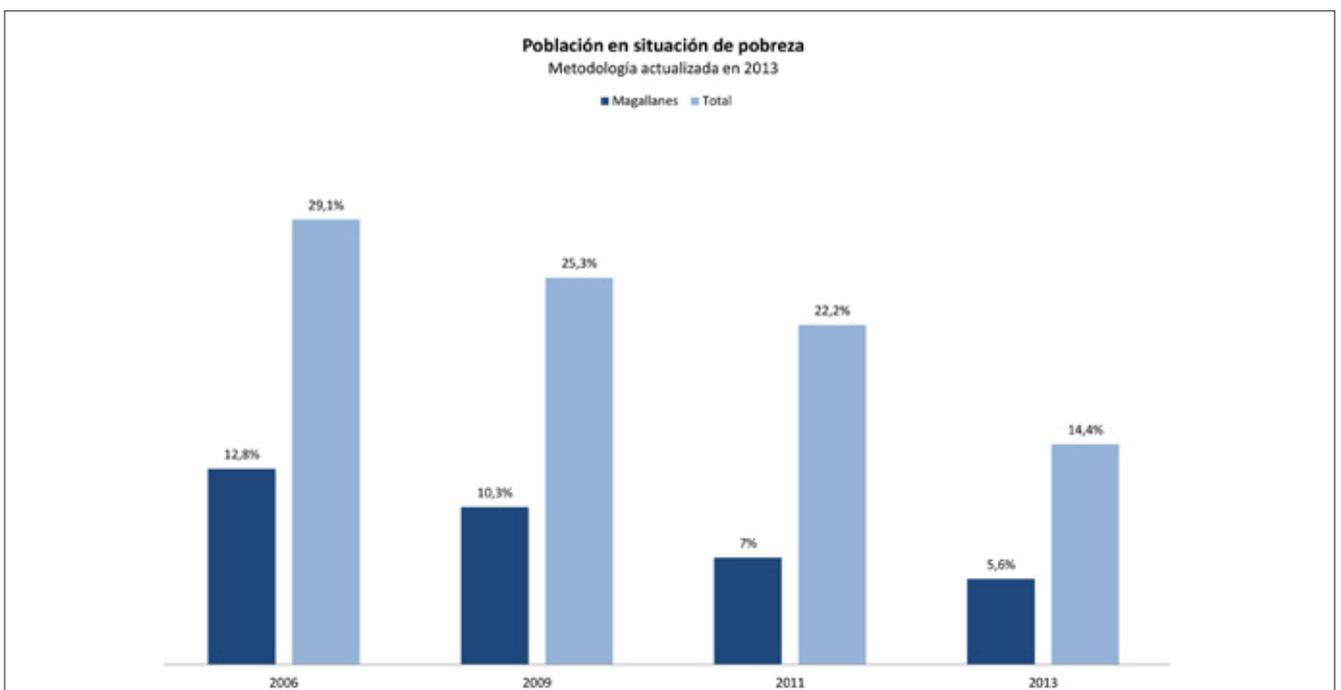
Según información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2013 el porcentaje de personas en situación de pobreza en la comuna de Natales era de 13,9%, mayor que en año 2011. A nivel regional el porcentaje de pobreza en el año 2013 era de 5,6% y nacional de 14,4%, es decir, la comuna tiene cifras ma-

Gráfico 1. Población en situación de pobreza



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en base a Encuesta Casen 2009 y 2011.

Gráfico 2. Población en situación de pobreza



Fuente: Encuesta Casen años respectivos.

yores de pobreza en relación a la región, pero menores en comparación con el país (ver Gráfico 1 y Gráfico 2).

En relación a la pobreza regional, la comparación entre los años 2006 y 2013 evidencia

que la Región de Magallanes ha tenido una baja sostenible en las cifras. La región muestra porcentajes de pobreza bastante menores que a nivel nacional.

Desarrollo económico y equidad

ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN

La Población Económicamente Activa (PEA) comunal se desenvuelve fundamentalmente en actividades de baja especialización. En efecto, la PEA se concentra en categorías que requieren trabajadores con bajos niveles de capacitación. Destaca en este contexto, el bajo porcentaje de técnicos y profesionales de nivel medio (2%) y de oficinistas (4%). (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013)

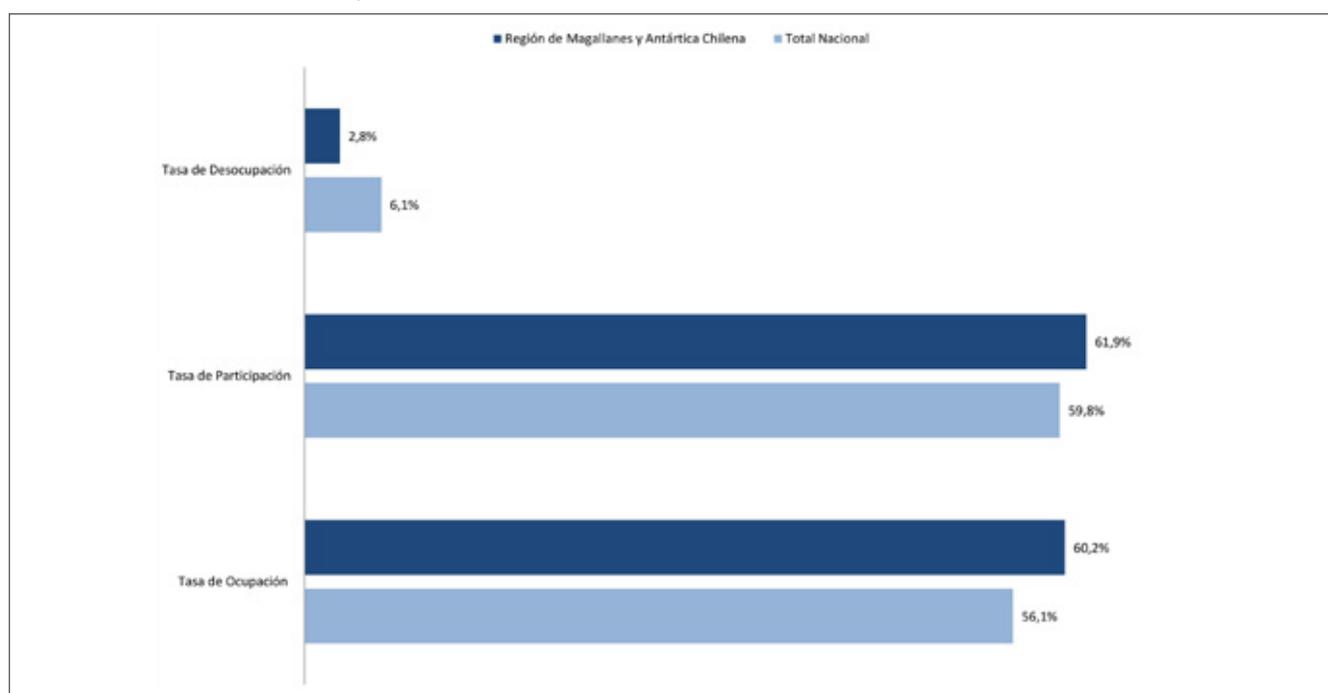
El comercio al por menor está asociado, fundamentalmente, al área urbana de Puerto Natales y es potenciado por el desarrollo de la actividad turística comunal. Esta actividad se vincula con otras como la hotelera, que ocupa al 8º puesto entre los trabajos que emplean más población.

Otra fuente laboral significativa es la pesca y las actividades relacionadas, que están asociadas con la disponibilidad de este recurso, en aumento, tanto en términos económicos como productivos en toda la costa patagónica chilena. Por último, destaca la construcción, asociada al desarrollo urbano de las localidades y a ciertas obras de infraestructura (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013).

Tasa de desocupación

Como se observa en el gráfico la tasa de desocupación de la Región de Magallanes y Antártica Chilena es bastante menor que en el resto del país. La tasa de participación así como la tasa de ocupación muestran cifras similares en el país y en la región (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de Desocupación



Fuente: Nueva Encuesta Nacional del Empleo INE, 2015.

Producto Interno Bruto de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena entre 2010 y 2013

El producto interno bruto de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena representa sólo el 0,8% del PIB nacional; no obstante, al comparar los productos per cápita regionales, se

observa que es la quinta región con el mayor PIB per cápita, justo a continuación de las regiones donde se extrae cobre y la Región Metropolitana. Al mensualizar y pasar a pesos el producto per cápita regional, éste alcanza los \$454.443 pesos en 2013 (ver Tabla 2 y Gráfico 4).

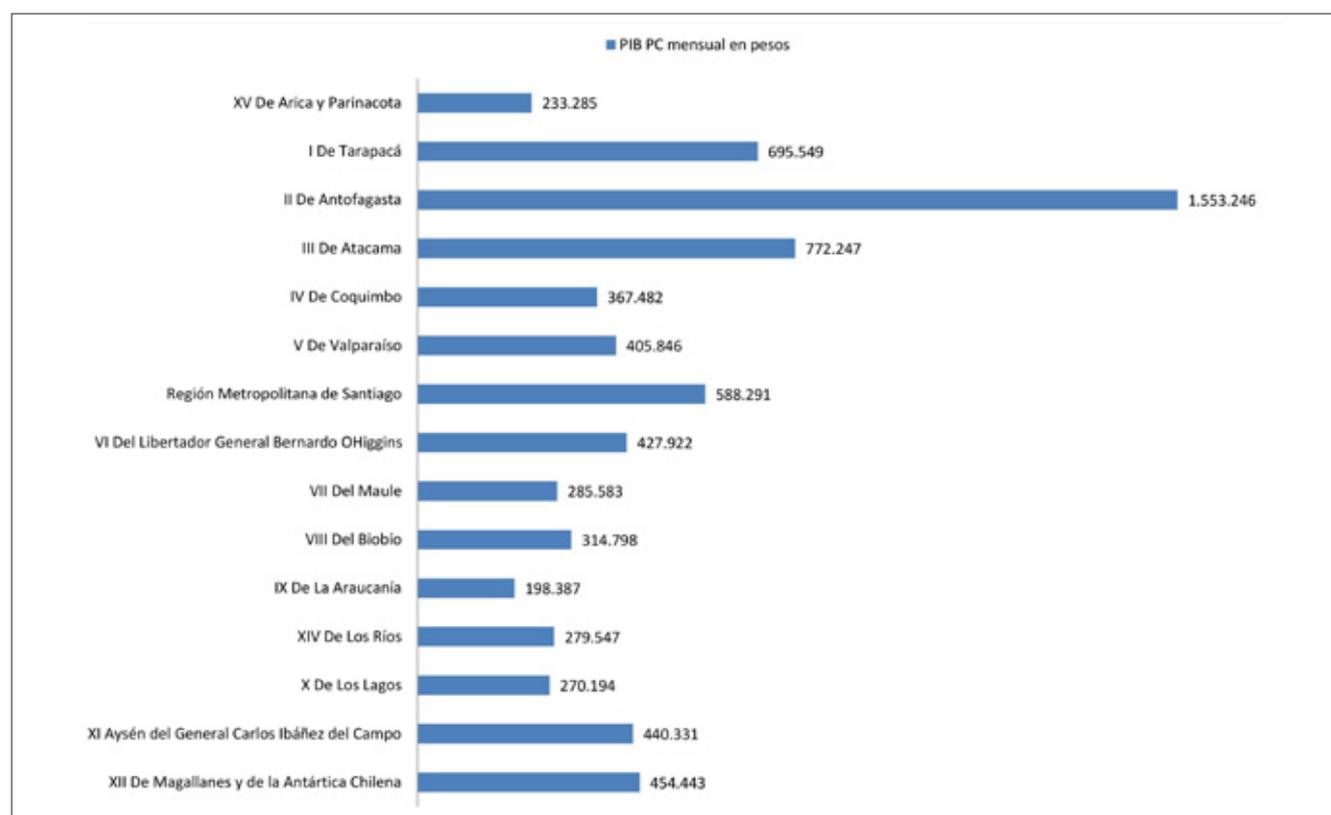
Tabla 2. PIB Región de Magallanes y la Antártica Chilena

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|-------------|-------------|-------------|
| PIB regional 2010-2013 (millones de pesos encadenados 2008)* | 810.135 | 809.127 | 865.480 | 887.953 |
| PIB Nacional | 98.219.034 | 103.954.673 | 109.627.615 | 114.260.687 |
| Porcentaje PIB regional en relación al nacional | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |

Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central de Chile y Proyecciones de Población del INE, 2013.

* Millones de pesos comparables.

Gráfico 4 .PIB PC mensual en pesos



Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central de Chile y Proyecciones de Población del INE, 2013.

PIB regional por actividad (porcentaje del PIB regional de cada año)

Con respecto a la información del PIB regional para el año 2013 es importante destacar que además de la minería y la administración pública, el rubro del comercio, restaurantes

y hoteles evidencia una participación significativa, que se han mantenido estable desde 2010. Lo que coincidiría con el desarrollo del turismo, los servicios asociados y la estrategia de desarrollo futuro que busca la comuna (ver Tabla 3).

Tabla 3. PIB Regional por actividad económica

| Actividad Económica | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|
| 1. Agropecuario-silvícola | 2% | 1% | 1% | 1% |
| 2. Pesca | 1% | 1% | 2% | 2% |
| 3. Minería | 21% | 18% | 17% | 20% |
| 4. Industria manufacturera | 14% | 13% | 10% | 8% |
| 5. Electricidad, gas y agua | 3% | 3% | 2% | 3% |
| 6. Construcción | 7% | 8% | 12% | 11% |
| 7. Comercio, restaurantes y hoteles | 10% | 11% | 12% | 12% |
| 8. Transportes y comunicaciones | 7% | 7% | 7% | 8% |
| 9. Servicios financieros y empresariales | 5% | 6% | 6% | 6% |
| 10. Propiedad de vivienda | 7% | 7% | 7% | 7% |
| 11. Servicios personales | 9% | 9% | 9% | 9% |
| 12. Administración pública | 15% | 15% | 14% | 14% |
| 13. Producto interno bruto | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Banco Central de Chile 2013.

Actividad Agropecuaria y Forestal

► Usos de Suelo

El principal uso de suelo que se detecta en la comuna son los terrenos estériles y otros no aprovechables, con el 45,9% del total de hectáreas, lo que es mucho mayor que lo observado en el promedio nacional, esta diferencia disminuye al compararlo con el promedio regional. En segundo lugar, se encuentran las praderas naturales, que alcanzan un 28%, lo que demuestra la relevancia que tienen las diferentes actividades ganaderas en las zonas

rurales de la comuna. Por último, destaca el porcentaje de hectáreas existentes de bosque nativo, con el 17,9%, cifra que se encuentra por debajo del valor nacional y regional.

► Ganadería

Aproximadamente un tercio de la superficie de Natales está destinada a praderas naturales, situación que tiene directa relación con la importancia de la actividad ganadera. La comuna, contaba en el año 2007 con un total de 115.959 cabezas de ganado de diferentes especies (bovinos, ovinos, cerdos y caballos).

Los ovinos son la principal, con el 56% del total de cabezas de ganado, siguiéndole los bovinos con un 42% (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2007).

Por otro lado, tanto los suelos como el clima se presentan como aptos para la ampliación de superficies de praderas sembradas y de cultivos destinados a la ganadería. La región cuenta con una superficie territorial de 13.203.500 ha., de las cuales el 30% corresponde al sector agrícola y ganadero, lo que permite la existencia de diversas especies de ganado con alta capacidad potencial de exportación de productos y subproductos, sobre todo ovinos, a la Comunidad Europea, EE.UU, Asia Pacífico y el mercado interno nacional. La superficie total de terreno para pastoreo de la comuna es de 358.310 ha, representando un 10,05% del total regional que asciende a 3.566.084 ha. (PAC Consultores, 2012).

► Plantaciones Forestales, Bosques y Montes

En 2007, según el Censo Agropecuario y Forestal, Natales contaba con 18.571,36 hectáreas de bosque nativo, lo que representaba el 16% del total de hectáreas de Magallanes con bosque nativo. Por su parte las explotaciones forestales en la comuna ocupan una superfi-

cie de 26.010,6 hectáreas lo que significa el 13,6% del total de hectáreas de explotaciones forestales de la región (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2007).

► Turismo

La región se está insertando favorablemente en el crecimiento del turismo internacional. La demanda se ha desarrollado fundamentalmente a partir de atractivos naturales e hitos geográficos e históricos importantes como Tierra del Fuego, Patagonia, Cabo de Hornos y Antártica. La Patagonia está considerada dentro de los cinco productos más importantes de la oferta turística nacional. La comuna de Natales tiene la característica única de ser el paso obligado hacia el Parque Nacional Torres del Paine; además su geografía incluye una inmensa zona de archipiélagos y el campo de hielo sur.

La Región de Magallanes recibe sobre 386.518 turistas anuales⁷. A nivel regional, el ingreso de visitantes al Parque Nacional Torres del Paine, es el que registró la mayor cantidad de visitas, con 197.503 (Servicio Nacional de Turismo, Dirección Regional Magallanes y la Antártica Chilena, 2015) (ver Tabla 4 y Tabla 5).

⁷ N° de visitantes áreas silvestres protegidas año 2014, registrados por CONAF.

Tabla 4. Ingreso de visitantes Áreas Silvestres Protegidas Región de Magallanes y Antártica Chilena 2003-2014

| AÑO | PNTP | PNBO | PNPA | RNM | RNLP | RNA | MNCM | MNLP | PNCH | TOTAL |
|------|---------|--------|-------|--------|-------|-------|---------|--------|--------|---------|
| 2010 | 144.109 | 13.315 | 2.031 | 12.402 | 7.401 | 682 | 72.234 | 21.128 | 10.327 | 283.629 |
| 2011 | 145.148 | 15.666 | 1.604 | 14.281 | 7.841 | 636 | 78.453 | 20.013 | 10.450 | 294.092 |
| 2012 | 143.253 | 22.264 | 1.495 | 13.285 | 7.509 | 780 | 84.881 | 22.203 | 11.590 | 307.260 |
| 2013 | 170.032 | 22.732 | 1.827 | 11.065 | 7.484 | 959 | 90.075 | 24.225 | 10.159 | 338.558 |
| 2014 | 197.503 | 28.316 | 1.936 | 10.306 | 7.540 | 1.240 | 101.817 | 28.917 | 8.946 | 386.521 |

Fuente: Servicio Nacional de Turismo Dirección Regional Magallanes y Antártica Chilena, 2015.

Tabla 5. Siglas Principales Atractivos Naturales

| Siglas Principales Parques y Reservas | Provincia |
|--|-------------------------------|
| PNTP Parque Nacional Torres del Paine | Ultima Esperanza |
| PNBO Parque Nacional Bernardo O'Higgins | Ultima Esperanza |
| PNPA Parque Nacional Pali Aike | Magallanes |
| RNM Reserva Nacional Magallanes | Magallanes |
| RNLP Reserva Nacional Laguna Parrillar | Magallanes |
| RNA Reserva Nacional Alacalufes | Magallanes y Ultima Esperanza |
| MNCM Monumento Natural Cueva del Milodón | Ultima Esperanza |
| MNLP Monumento Natural Los Pingüinos | Magallanes |
| PNCH Parque Nacional Cabo de Hornos | Antártica |

Fuente: N° de visitantes áreas silvestres protegidas año 2014, registrados por Conaf.

A pesar de la ubicación geográfica privilegiada de la región, existen algunas desventajas producto de este mismo hecho, pues se encuentra alejada de los principales mercados emisores, además de presentar un bajo nivel de población lo que implica contar con un reducido mercado interno cercano. Esto a su vez genera impedimentos para sustentar la industria turística en temporadas medias y bajas. Esto plantea el desafío, en Magallanes, de mantener y desarrollar el turismo durante todo el año, captando en mayor proporción al mercado interno y ampliándose hacia otros.

Entre las falencias se identifican: problemas en los mercados a raíz de la inexistencia de productos turísticos de invierno, nacional e internacional lo que genera una marcada temporada baja. Los productos turísticos aún se encuentran concentrados en el principal atractivo que es Torres del Paine. Los medios de difusión, especialmente los digitales, deben perfeccionarse y ampliarse para llegar a mayor cantidad de países. Se manifiesta la necesidad de diferenciarse de otros destinos que han adoptado la denominación Patago-

nia, lo que implica desarrollar estrategias que permitan una identificación clara y distinta. La estacionalidad del turismo, que se concentra principalmente entre los meses de noviembre a febrero, en los que se duplica la tasa de ocupación de los servicios de hospedaje, ha provocado una inestabilidad y desequilibrio en cuanto a los ingresos y la empleabilidad de la población.

A pesar de las debilidades observadas, cabe destacar que en cuanto a la infraestructura, importante factor para la expansión del turismo, se están realizando significativas inversiones, lo que generará, una alta concentración de actividad turística en las ciudades de Punta Arenas y Puerto Natales. El destino "Patagonia Chilena", y específicamente, Torres del Paine y Punta Arenas, se están posicionando como motivadores de viajes tanto dentro del país como en el ámbito internacional (Servicio Nacional de Turismo, Dirección Regional Magallanes y la Antártica Chilena, 2015).

En términos de desenvolvimiento del sector turismo en la comuna de Natales, las primeras

etapas de desarrollo de la actividad confluyeron en torno al Parque Nacional Torres del Paine, por ser el hito el de mayor jerarquía y capaz de generar por sí solo corrientes de visitantes.

El flujo sostenido y en expansión constante hacia y desde Torres del Paine, ha generado un efecto difusor importante sobre áreas más alejadas de dicho polo turístico, induciendo a un desarrollo por efecto de “rebalse”⁸. Es así como el turismo lentamente se ha ido esparciendo hacia sectores menos conocidos y por ende menos valorizados, como el Parque Nacional Bernardo O’Higgins y la Reserva Nacional Alacalufe.

Estas áreas geográficas con incipiente actividad turística son de gran extensión. El Parque Nacional Bernardo O’Higgins cuenta con una superficie de 2.615.901 ha y la Reserva Nacional Alacalufe con 2.313.875 ha. Existen, además, otros sectores con jerarquía turística, pero debido a su difícil acceso aún no han sido intervenidas, como por ejemplo, el Lago Pinto – Seno Obstrucción. Estas se vislumbran como un futuro destino turístico que se podría convertir en un importante atractivo, potenciando la industria turística de la comuna. Esta idea se encuentra en una etapa inicial pues aún no hay un desarrollo turístico importante del sector. De igual forma, se requiere una regulación especial por el tema medio ambiental y natural.

Debido al posicionamiento logrado por el destino “Patagonia” en los principales mercados emisores, principalmente, por su singularidad respecto del resto del territorio nacional y del mundo, Natales ha evidenciado un gran potencial en el desarrollo de la actividad tu-

rística. Este hecho geográfico, asegura la particular característica de contener una gran variedad de atractivos turísticos, escénicos y ecológicos entre los que sobresalen sistemas cordilleranos, glaciares, fiordos y ventisqueros. El turismo de intereses especiales y el de aventura se complementa con el importante patrimonio histórico – cultural ligado a los pueblos originarios de la zona, además de las tradiciones relacionadas con el mundo rural y la vida en las estancias. Patagonia representa la última frontera, un espacio semi virgen alejado de los circuitos tradicionales. Lo que hace posible explotar otras zonas con paisajes similares, con atractivos naturales y cercanos al principal centro poblado.

La ciudad de Puerto Natales concentra prácticamente la totalidad de las actividades urbanas y los servicios de la comuna, y posee una jerarquía que es acorde con su doble rol de cabecera comunal (sede del Municipio de Natales) y de capital provincial (sede de la Gobernación de la Provincia de Última Esperanza). En este sentido, además de la dotación asociada a su rango político administrativo, se desarrollan una serie de actividades urbanas relacionadas con su función de centro abastecedor para el turismo del Parque Nacional Torres del Paine.

Se destaca la presencia de empresas de agencias de turismo, arriendo de vehículos, hoteles, casino, centros de telecomunicaciones (telefónica e Internet), restaurantes y comercio para el turismo.

Estos elementos generan impactos sobre las condiciones económicas y sociales de la comuna. En términos positivos, por el ingreso derivado del gasto de los turistas; y negativos, si no son bien encauzados los efectos de una

8 Los turistas visitan otros sectores turísticos de la zona.

demanda creciente y concentrada sobre los atractivos turísticos, la planta de alojamiento y, en general, sobre los servicios y la infraestructura rural y urbana. En este sentido, cobra especial relevancia la regulación y protección de los espacios de interés para que estos sigan siendo la principal actividad económica y fuente de ingreso comunal. También resulta importante orientar el flujo de turistas durante todo el año, para evitar la inestabilidad que se genera en los habitantes producto de la estacionalidad del empleo (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013); (IDER, Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera, 2011)

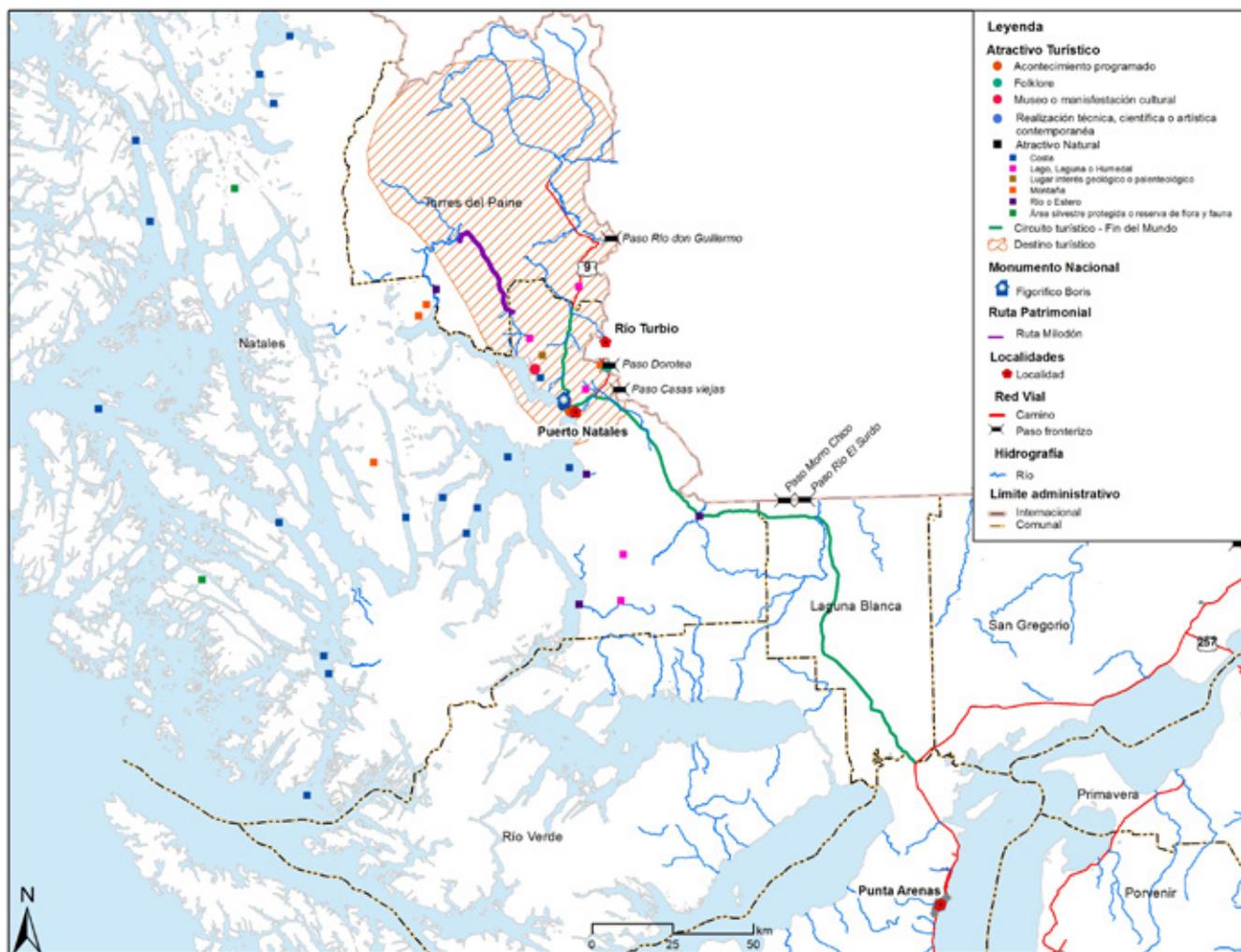
Puerto Natales se ubica aproximadamente a 21 Km. del paso fronterizo Dorotea, que la comunica con la República Argentina, particularmente, con Río Turbio. Por este paso ingresaron al país en el año 2014 un total de 103.434 turistas, equivalente al 30,3% del flujo turístico total de la región (Servicio Nacional de Turismo - Sernatur , 2015). La cercanía con esta localidad argentina es fundamental para el comercio y la conectividad de la comuna, ya que constituye una de las principales vías de abastecimiento para ambas localidades, dada la lejanía con Punta Arenas. Río Turbio

es un pueblo minero con menor provisión de servicios y equipamiento que Puerto Natales, esto implica que los habitantes de dicha localidad la visiten frecuentemente, generando un constante flujo de personas e importantes ingresos económicos.

Dentro de las problemáticas detectadas en el ámbito del turismo, en Natales se genera una dinámica similar a la regional, asociada a la estacionalidad de la actividad, por lo que se busca, mediante inversión y estrategias específicas, lograr una mayor continuidad durante todo el año de esta industria.

En el Mapa 2 se señala una significativa cantidad de atractivos naturales en la comuna, los que pueden considerarse como importantes atractivos turísticos, a pesar de su difícil acceso. Como se observa, Puerto Natales concentra la mayor cantidad de servicios destinados al turismo, siendo el centro conector y distribuidor de los turistas que arriban a la comuna. Sin duda Torres del Paine es el mayor foco de interés, sin embargo, es posible distinguir otros sectores que eventualmente podrían explotarse con una finalidad recreativa y turística.

Mapa 2. Atractivos turísticos Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Obras Públicas, 2015 y Subsecretaría de Turismo, 2015.

EMPRESAS POR RUBRO

La mayor cantidad de empresas en la comuna son las del comercio al por mayor y menor, representantes de vehículos y automotores, y enseres domésticos, con un total de 637 compañías registradas. Luego se encuentran las de transporte, almacenamiento y comunicaciones con 267 registradas. Por último, con 188 registradas, está el rubro de los hoteles

y restaurantes. La gran cantidad de empresas relacionadas con los servicios turísticos, coincide con la vocación de la comuna y la tendencia a desarrollar este tipo de actividades, dada la importancia y cercanía del Parque Nacional Torres del Paine y de otros atractivos. Asimismo da cuenta del objetivo de generar más servicios similares y mejorar los existentes. Por último, destacan el rubro de la construcción (109 empresas); la agricultura, ganadería,

caza y silvicultura (96 empresas); la industria manufacturera no metálica (87 empresas) y la pesca (82 empresas) (Servicio de Impuestos Internos -SII, 2013).

En la comuna el sector turismo es el que se observa con mayor proyección a futuro, ya que se busca potenciar las zonas de interés turístico no explotado y también la misma ciudad

de Puerto Natales, para esto se tiene previsto invertir en infraestructura y servicios. El objetivo es que los turistas consideren la ciudad como un lugar para quedarse y conocer, tanto el sector urbano como sus alrededores. Las localidades rurales y otros atractivos naturales que presentan una posibilidad de diversificar las actividades turísticas propiciando una mayor presencia y estadía en la ciudad.

Vivienda, Barrio y Ciudad

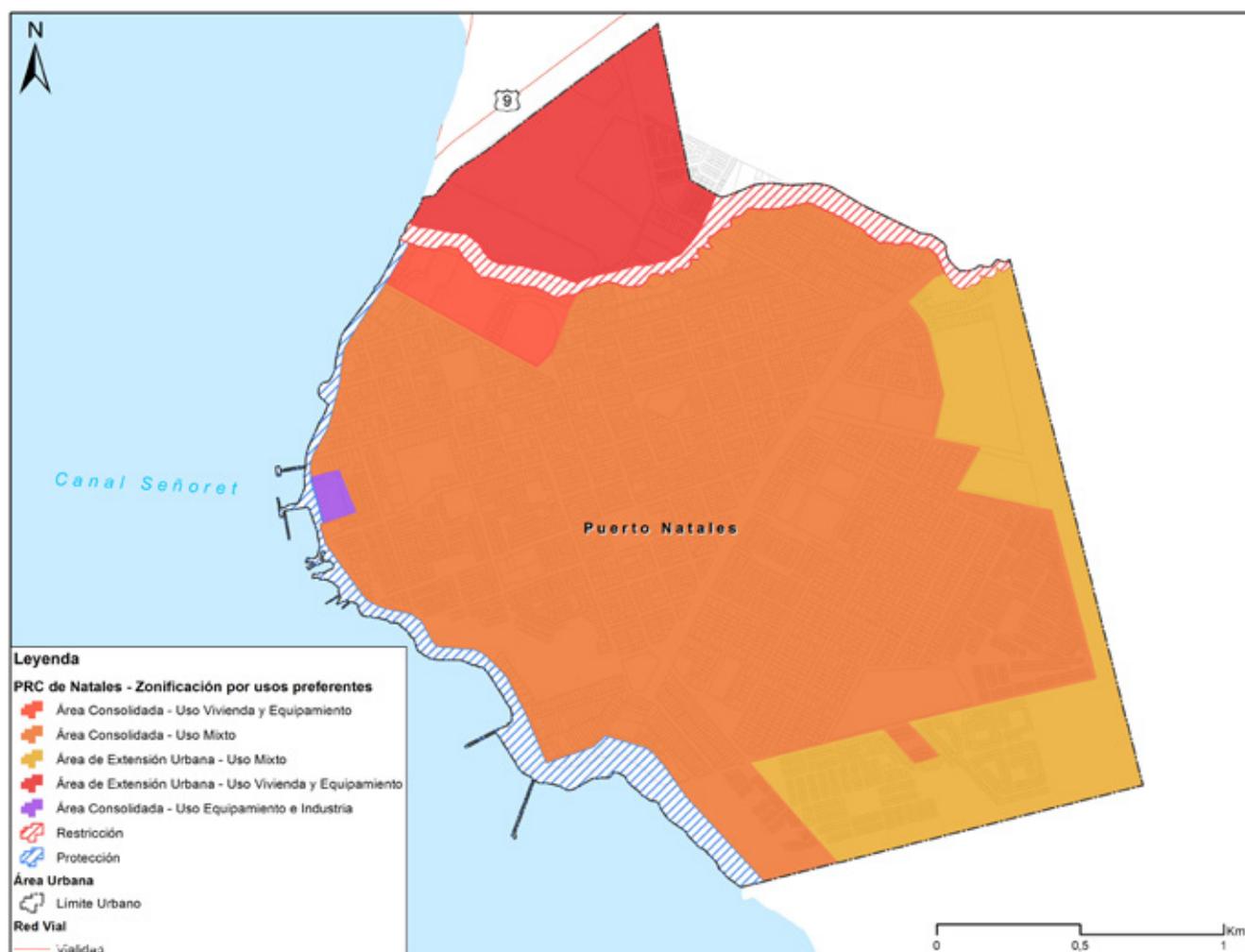
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En la actualidad el Instrumento de Planificación Territorial vigente es el Plan Regulador Comunal de Natales, localidad de Puerto Natales, del año 1987 (ver Mapa 3). Se encuentra en proceso de aprobación la actualización del Plan Regulador Comunal Natales, Puerto Natales-Puerto Bories, cuyo estudio se realizó el año 2008. Este se encuentra en la etapa de decreto alcaldicio. El estudio fue realizado por

la Consultora ACCI con presupuesto municipal y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional – Subdere).

Además, la región cuenta con el estudio para un Plan Regulador Intercomunal Natales-Torres del Paine realizado por la consultora Arcadis – Geotécnica y financiado por la Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región de Magallanes. Este plan aún no está vigente y se encuentra en proceso de aprobación por parte del Gobierno Regional.

Mapa 3. Plan Regulador Comunal Vigente Puerto Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Plan Regulador Comunal de Natales, Localidad de Puerto Natales, Ilustre Municipalidad de Natales, 1987.

Por último, se realizó el estudio para un Plan Regional de Desarrollo Urbano, ejecutado por CEC Consultores, que se encuentra en proceso de toma de razón por parte de la Contraloría.

El Plan Regulador de la ciudad, vigente desde 1987, señala un área central consolidada destinada a vivienda y equipamiento, y los sectores de uso mixto y de expansión, principalmente, dando cuenta de una tendencia de crecimiento que ya se preveía. Las zonas de extensión urbana, actualmente, contienen nuevos barrios y desarrollos inmobiliarios, principalmente, residenciales (ver Mapa 3). El nuevo Plan Regulador, cuyo estudio comenzó en el año 2008, tiene previsto zonas de crecimiento hacia el norte y sur oriente de la ciudad, incorporando las tendencias de crecimiento de la ciudad en los últimos años. El borde costero y el estero Natales, constituyen

las áreas de protección y restricción, respectivamente.

VIVIENDA

Déficit habitacional ⁹

► **Déficit cuantitativo:** En la región la cantidad de hogares con déficit es menor en comparación con el país. Representando sólo un 4% de hogares. Se observa que en sectores de menores ingresos el déficit es mayor y la proporción de hogares con déficit del primer quintil es menor que la del segundo. Cabe destacar que en la Región de Magallanes el porcentaje de hogares con déficit es menor en todos los quintiles, comparando con la cifra a nivel nacional.

⁹ Déficit habitacional Casen 2013, MDS 2014.

Gráfico 5. Déficit cuantitativo, hogares con déficit por quintil

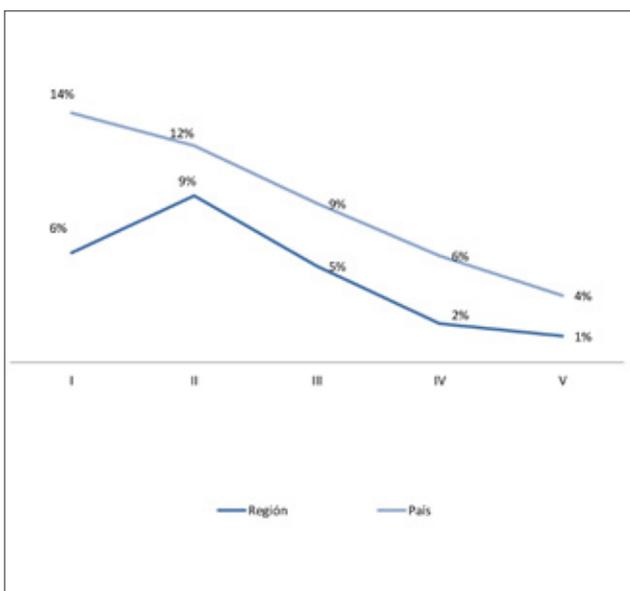
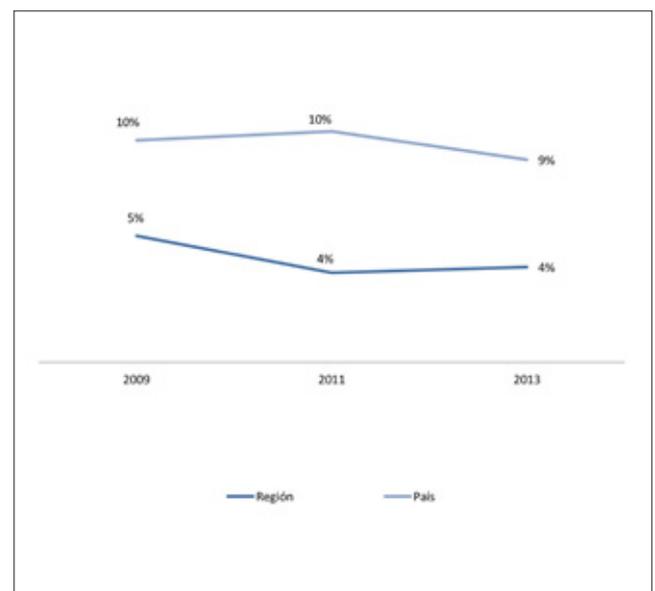


Gráfico 6. Déficit cuantitativo, Evolución últimas tres mediciones

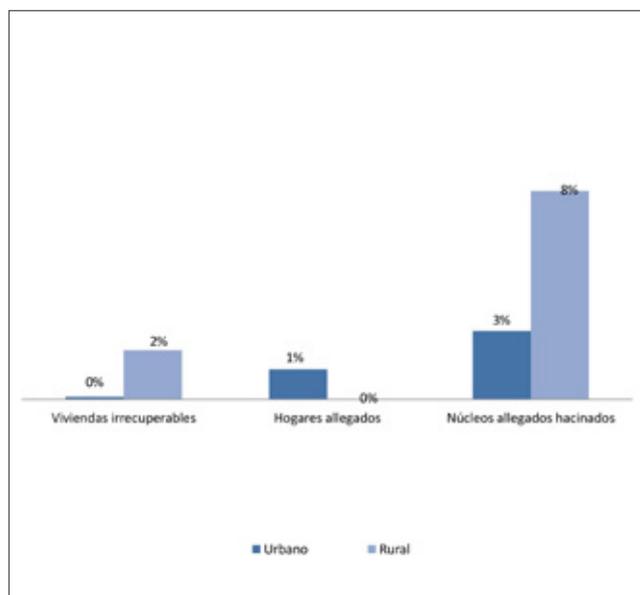


Fuente: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (Cehu), 2014 con información Ministerio de Desarrollo Social-MDS.

En cuanto a las diferencias entre zonas, se observa que el déficit es mayor en zonas rurales que urbanas, estimando que hay un 10% de hogares con déficit en las zonas rurales.

► **Componentes:** Los componentes del déficit cuantitativo corresponden a viviendas irrecuperables, hogares allegados y núcleos allegados hacinados. Al comparar los componentes del déficit cuantitativo a nivel regional y nacional se observa que todos ellos son más bajos en la región. En el caso de las viviendas irrecuperables y los núcleos allegados hacinados, estas diferencias son muy leves. En lo relativo a

Gráfico 7. Componentes déficit cuantitativo, porcentaje de hogares por zona



Fuente: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (Cehu) 2014, con información Ministerio de Desarrollo Social-MDS.

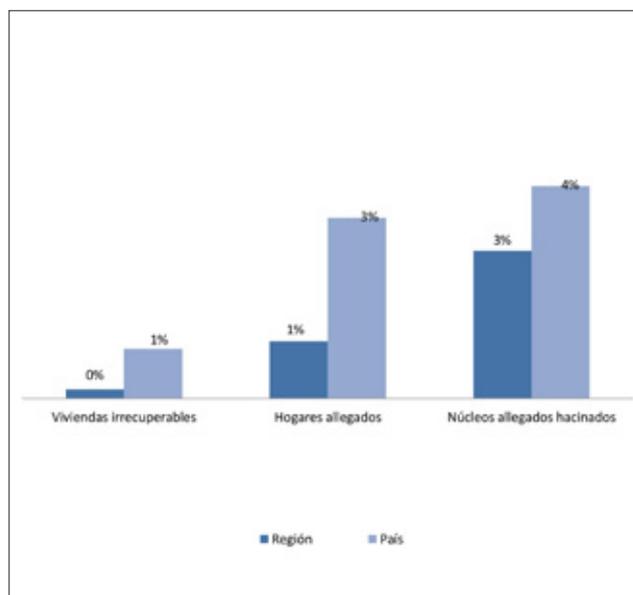
► **Déficit cualitativo¹⁰:** En relación al déficit cualitativo la región evidencia cifras menores a las del país entre 2009 y 2013. Con respecto a esta tendencia, se observa que el déficit

¹⁰ Corresponde a aquellas viviendas que deben ser reemplazadas, por no cumplir con los estándares mínimos de materialidad y/o no disponer de saneamiento.

los hogares allegados, también son bajas aunque levemente superior a las otras dos.

La diferencia entre zonas urbanas y rurales con respecto al porcentaje de hogares con viviendas irrecuperables y hogares allegados es baja. En cuanto a las primeras, éstas son levemente mayores en el caso de zonas rurales mientras que el allegamiento externo se observa en zonas urbanas. En relación a los núcleos allegados hacinados, éstos corresponden al 8% de los hogares de zonas rurales, mientras que sólo llega al 3% en sectores urbanos.

Gráfico 8. Componentes déficit cuantitativo 2013, proporción del total de hogares



cualitativo disminuyó a nivel regional entre el 2009 y el 2011, y se ha mantenido desde el 2011 al 2013.

Al igual que en el déficit cuantitativo, a menores ingresos mayor es el déficit. Esta tendencia se observa tanto a nivel regional como na-

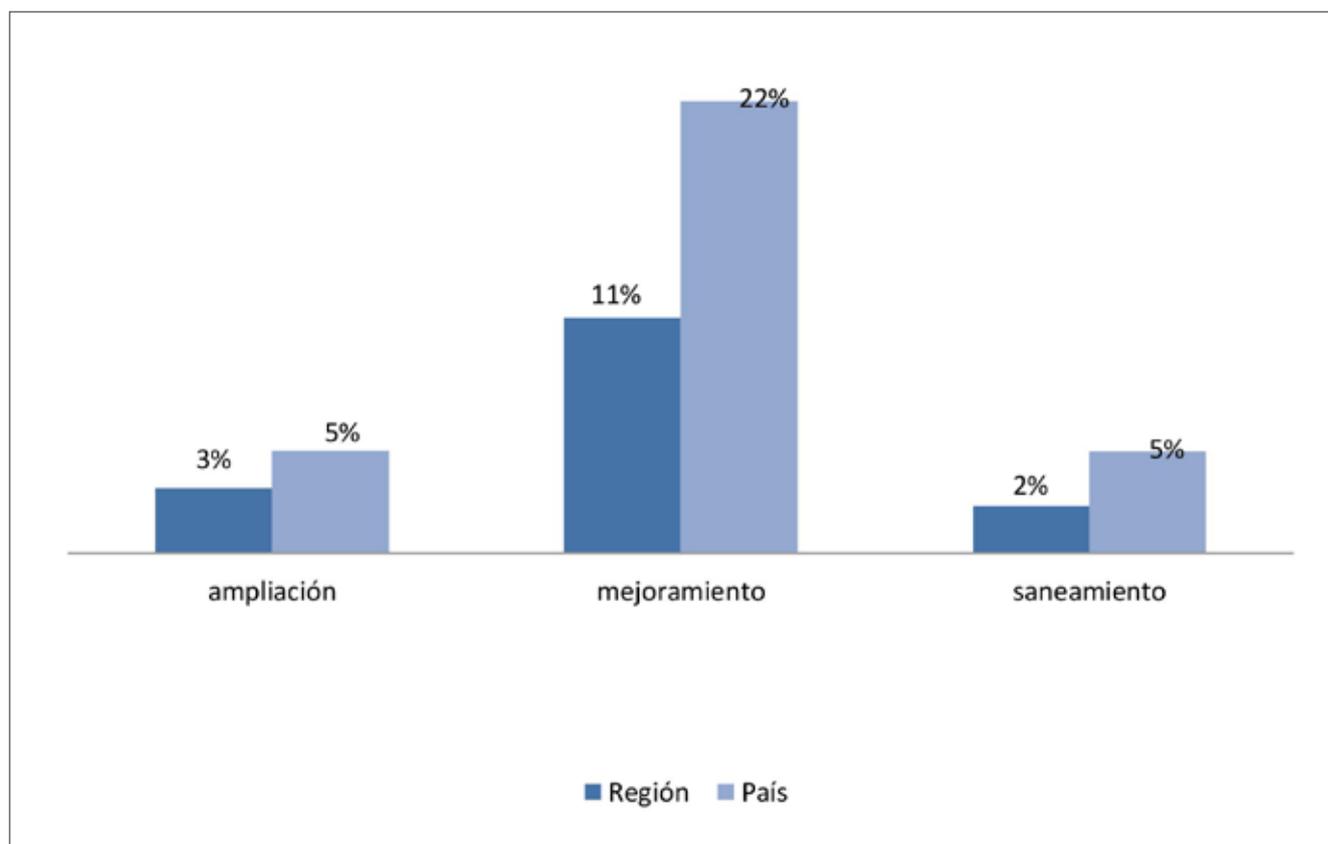
cional. En el caso de la región, el porcentaje de hogares principales con déficit cualitativo es menor que a nivel nacional en todos los quintiles. Destaca que la región presenta una diferencia porcentual, entre el I y V quintil, de 15 puntos porcentuales, cifra inferior a la nacional, que es de 31 puntos.

En cuanto a los componentes del déficit cualitativo, se aprecia que aquel que afecta a un mayor porcentaje de hogares principales es el de mejoramiento, aunque ha ido disminuyendo de manera sistemática desde 2009. Los requerimientos de ampliación también han

disminuido en una cifra cercana al 50%, entre el 2009 y el 2013. Mientras que los requerimientos de saneamiento, también son menores pero su descenso ha sido más moderado.

Al comparar los distintos tipos de requerimientos cualitativos se observa que la región presenta porcentajes menores de hogares en relación al nivel nacional, para todos los componentes. En el caso de los requerimientos de ampliación y saneamiento, las diferencias entre el país y la región son bajas, mientras que en el caso de los requerimientos de mejoramiento, la brecha entre ambos es de 11%.

Gráfico 9. Porcentaje del déficit cualitativo 2013, porcentaje del total de viviendas

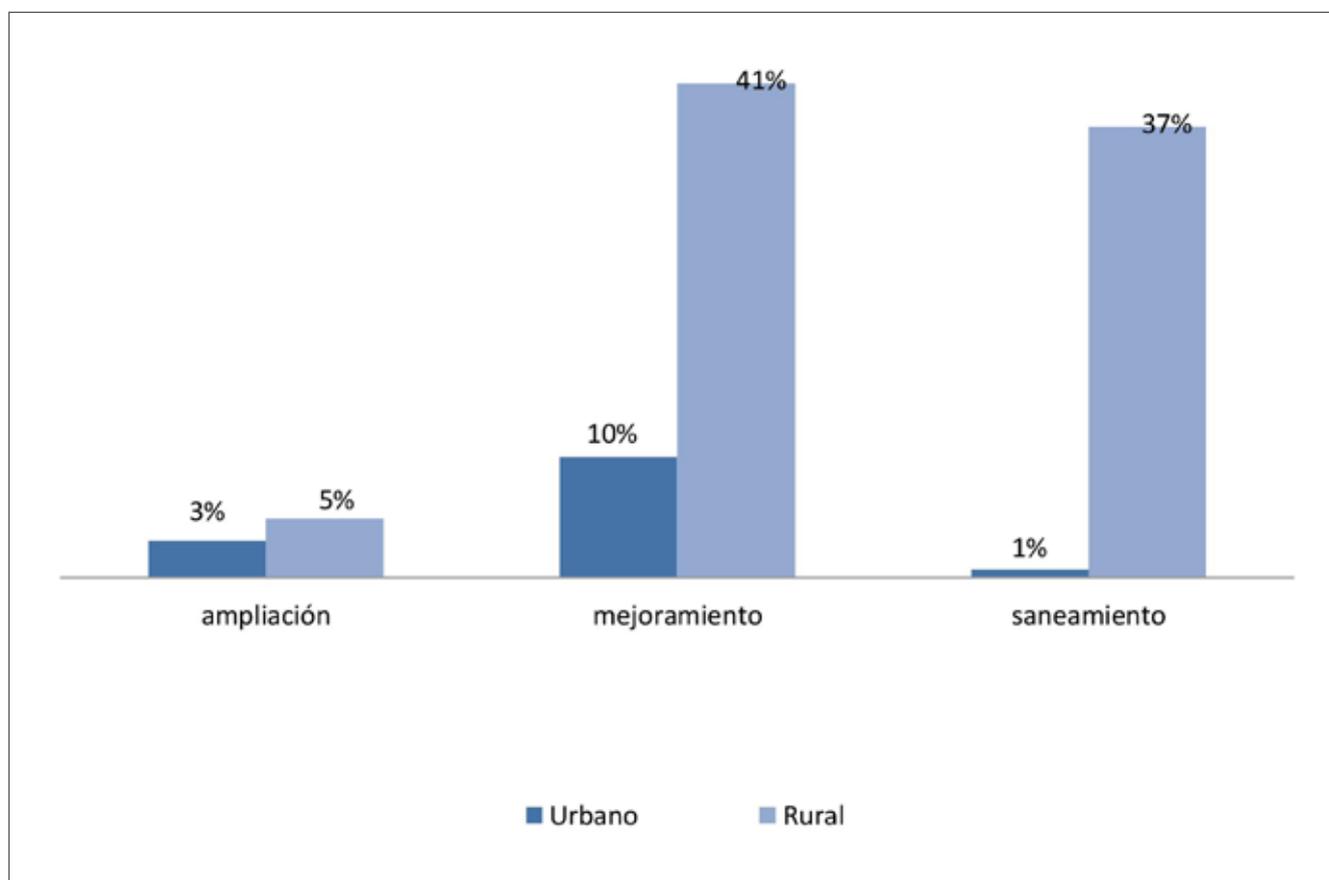


Fuente: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (Cehu) 2014, con información Ministerio de Desarrollo Social-MDS.

En las diferencias por zonas, se aprecia que para todos los componentes, existe una mayor proporción de hogares con déficit en sectores rurales. En el caso de los requerimientos

de ampliación, las diferencias son pocas; sin embargo, en los de saneamientos y mejoramiento, la brecha entre zonas rurales y urbanas es mayor a 30 puntos porcentuales.

Gráfico 10. Componentes del déficit cualitativo 2013, porcentaje de viviendas por zona



Fuente: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (Cehu) 2014, con información Ministerio de Desarrollo Social-MDS.

HACINAMIENTO

Con respecto al hacinamiento, según el Ministerio de Desarrollo Social, en la comuna de Natales, el porcentaje de hogares con hacinamiento medio es de 12,7%, hacinamiento crítico 0,7% y saneamiento deficitario 7,7%¹¹.

¹¹ Ministerio de Desarrollo Social. Ficha de Protección. Base de datos Reportes Comunales 2013.

SANEAMIENTO Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

Las condiciones de saneamiento de los hogares se relacionan con la disponibilidad y calidad de los servicios básicos de las viviendas. Toda la zona urbana de Puerto Natales cuenta con un 100% cobertura de agua potable, un 98,5% de cobertura de alcantarillado y un

100% cobertura de aguas servidas. Servicios entregados, en su totalidad, por la empresa Aguas Magallanes (Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2013).

TRANSPORTE

Infraestructura transporte Puerto Natales:

- ▶ Terminal de pasajeros.
- ▶ Rampa y terminal de pasajeros.
- ▶ Terminal Pesquero.

Nivel regional/interurbano

En la estructuración de la red regional se pueden distinguir tres tramos significativos. El primero, entre la ciudad de Puerto Natales y Punta Arenas, que tiene como eje principal la Ruta 9 (pavimento), de la que se desprenden los ramales que dan acceso a las localidades y lugares situados hacia el oriente y hacia la costa.

Por otra parte, dada la geografía que presenta la Región de Magallanes y su nula conexión con el resto del país por tierra, a través de territorio nacional, se hace sumamente relevante el nexo con Argentina, incluso para acceder a otras regiones del país. Existen 6 pasos permanentes y uno que es habilitado en forma temporal por el período comprendido entre el 1 de noviembre y el 30 de abril de cada año. Los pasos fronterizos de la región, de norte a sur, se enumeran a continuación:

- ▶ Paso Río don Guillermo – Provincia Última Esperanza.
- ▶ Paso Dorotea – Provincia Última Esperanza.
- ▶ Paso Laurita Casas Viejas – Provincia Última Esperanza.

- ▶ Paso Integración Austral – Provincia de Magallanes.
- ▶ Paso San Sebastián – Tierra del Fuego.
- ▶ Paso Río Bellavista (Habilitado entre el 1 de noviembre al 30 de abril de cada año) – Tierra del Fuego.

De las vías de ingreso a la región las más utilizadas son el aeropuerto de Punta Arenas y Monte Aymond o Paso Integración Austral (CEC Consultores Ltda., 2003).

Transporte aéreo

La región cuenta con una red secundaria de aeródromos que cumplen la labor de conexión y son un nexo con la red de pequeños aeródromos. Además del Aeropuerto Internacional Carlos Ibáñez del Campo en Punta Arenas.

Aeródromos:

- ▶ Teniente Julio Gallardo, ubicado en Natales actualmente se encuentra en proceso de remodelación, con el fin de que puedan aterrizar aviones de mayor envergadura.
- ▶ Capitán Fuentes Martínez – Porvenir.
- ▶ Guardiamarina Zañartu – Puerto Williams.
- ▶ Teniente Rodolfo Marsh Martín – Isla Rey Jorge.

Transporte Terrestre

Lo extenso del territorio nacional y su ubicación con respecto al resto del país, hacen del transporte y las telecomunicaciones un sector muy importante para el desarrollo de la comuna. El sistema vial existente es adecuado, la comunicación entre la comuna y la capital regional, se encuentra completamente pavimentada en sus dos fajas, lo que facilita el tránsito de vehículos tanto de pasajeros como

de carga. Por otra parte, la Ruta 9 Sur que une Puerto Natales con Cerro Castillo y con el Parque Nacional Torres del Paine, está en buenas condiciones de transitabilidad, debido a que se efectuaron inversiones considerables para su conservación, incluyendo la pavimentación de los primeros 15 Km.

La ruta que va hacia Dorotea se encuentra pavimentada en toda su extensión (14 Km.), lo que posibilita el tránsito hacia dicha localidad rural y hacia las localidades argentinas vecinas (Río Turbio).

El resto de las vías se encuentran en buen estado de conservación, requiriendo solamente un mantenimiento periódico. La comunicación de la región con el resto del país, por vía terrestre dentro del territorio nacional, es una de las preocupaciones permanentes de la comuna.

El transporte de pasajeros interregional lo efectúan empresas privadas entre las ciudades de Punta Arenas y Puerto Natales. Las frecuencias son suficientes para entregar un buen servicio. También, se realiza traslado de pasajeros hacia la Región de Los Lagos, ya que algunas de ellas prestan ese servicio en forma habitual. Además, existen empresas que ofrecen el servicio hacia las localidades argentinas de Río Gallegos y Río Turbio, de manera frecuente.

En temporada alta funcionan diversas empresas que permiten el traslado de personas hacia los atractivos que presenta la provincia. Existen flujos de transporte terrestre internacional que permiten unir la localidad argentina de Calafate con la comuna de Torres del Paine, a través del Paso Fronterizo Don Gui-

lermo y hacia Coyhaique, por el mismo paso fronterizo.

Transporte Marítimo

En materia de transporte marítimo, la comuna ofrece buena infraestructura portuaria para el arribo de naves, tanto de carga como de pasajeros. De ellas se destaca el terminal marítimo para transbordadores administrado por la Empresa Portuaria Austral.

El transporte marítimo constituye el principal medio de transporte de carga que tiene Puerto Natales, el servicio lo presta la Compañía Marítima Navimag. Esta compañía opera con un transbordador que une las ciudades de Puerto Montt y Puerto Natales. Este servicio se ofrece tanto para pasajeros como para camiones y otros vehículos, y cuenta con subsidio estatal.

El sector pesquero artesanal en la comuna cuenta con un muelle cuyas características permiten resolver el problema de protección, descarga y arribo de las naves pesqueras artesanales. En otras localidades existe infraestructura portuaria, como la Isla Guarello y el Muelle de Puerto Edén.

Para recorrer los atractivos turísticos de la zona, en la comuna se ofrece el servicio a través de embarcaciones que reúnen todas las características exigidas para entregar seguridad a los turistas (PAC Consultores, 2012).

Como se observa en el mapa, Puerto Natales cuenta con una red de carreteras que lo mantienen conectado a nivel regional, intercomunal e internacional (Ruta 9 y 255). Asimismo, se indican la infraestructura portuaria y el

Mapa 4. Conectividad Regional e Intercomunal

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Obras Públicas, 2015.

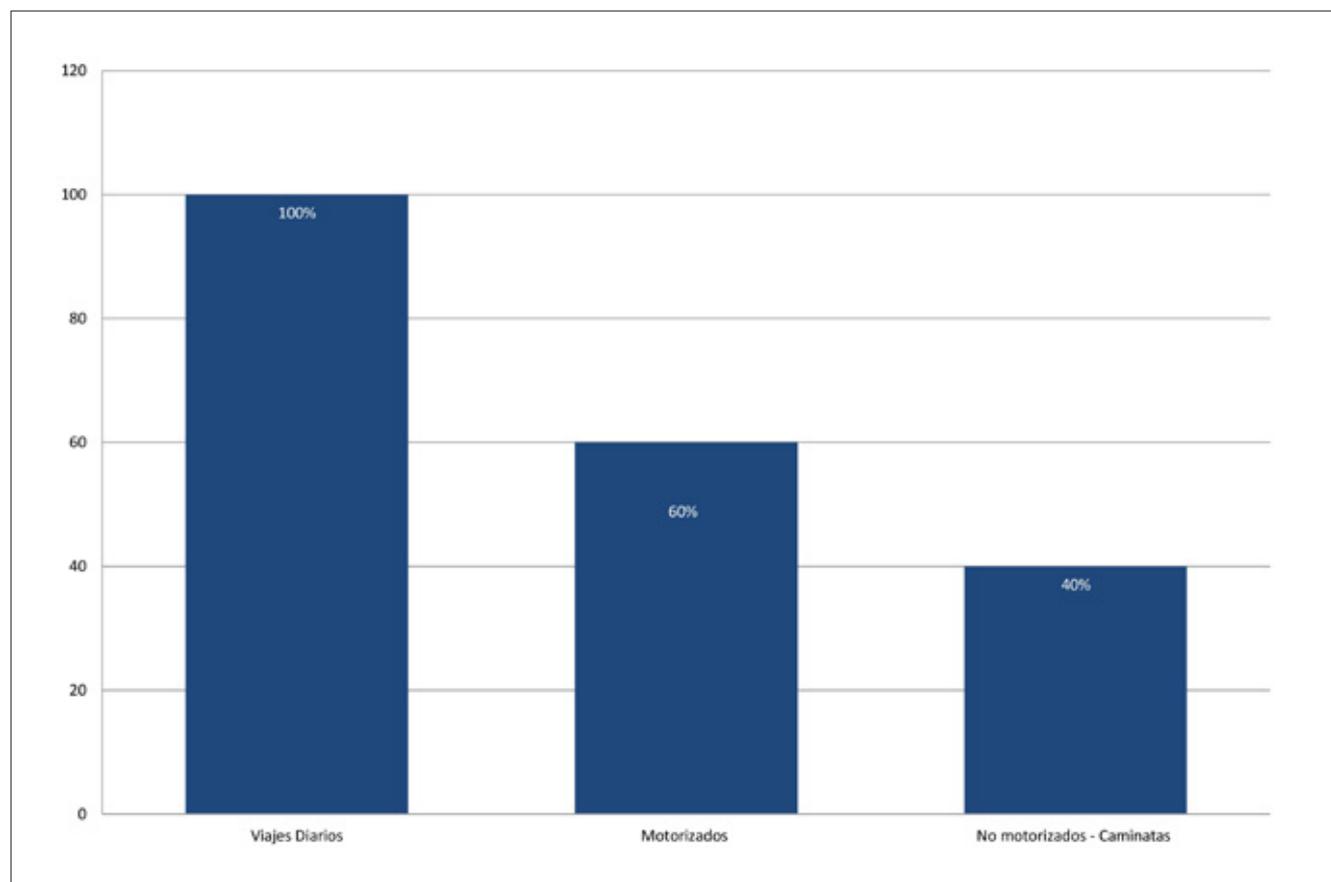
futuro aeródromo refaccionado para recibir transporte aéreo.

Red Vial Urbana

La ciudad de Puerto Natales cuenta con vías urbanas pavimentadas en un 70%, aproximadamente, y las restantes se encuentran con ripio, en un estado regular de conservación (PAC Consultores, 2012).

Dada las características de la ciudad, en Puerto Natales se efectúan del orden de 50.000 viajes totales diarios. De los cuales el 60% son motorizados. Esto revela que un 40% son no-motorizados, principalmente, caminatas. El resto de los viajes al interior de la ciudad se efectúan, en gran medida, en taxis y colectivos. Existen diversas líneas que logran satisfacer la demanda (ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Tipos de Viajes en la Ciudad



Fuente: Elaboración propia con información de PAC Consultores, 2012.

DEMANDA POTENCIAL DE SUBSIDIOS COMUNA DE NATALES

En relación al número de postulantes y seleccionados a los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es posible observar que en la comuna hay una alta cantidad de postulantes seleccionados. Destaca el subsidio de arriendo (D.S. 52) y el Programa de

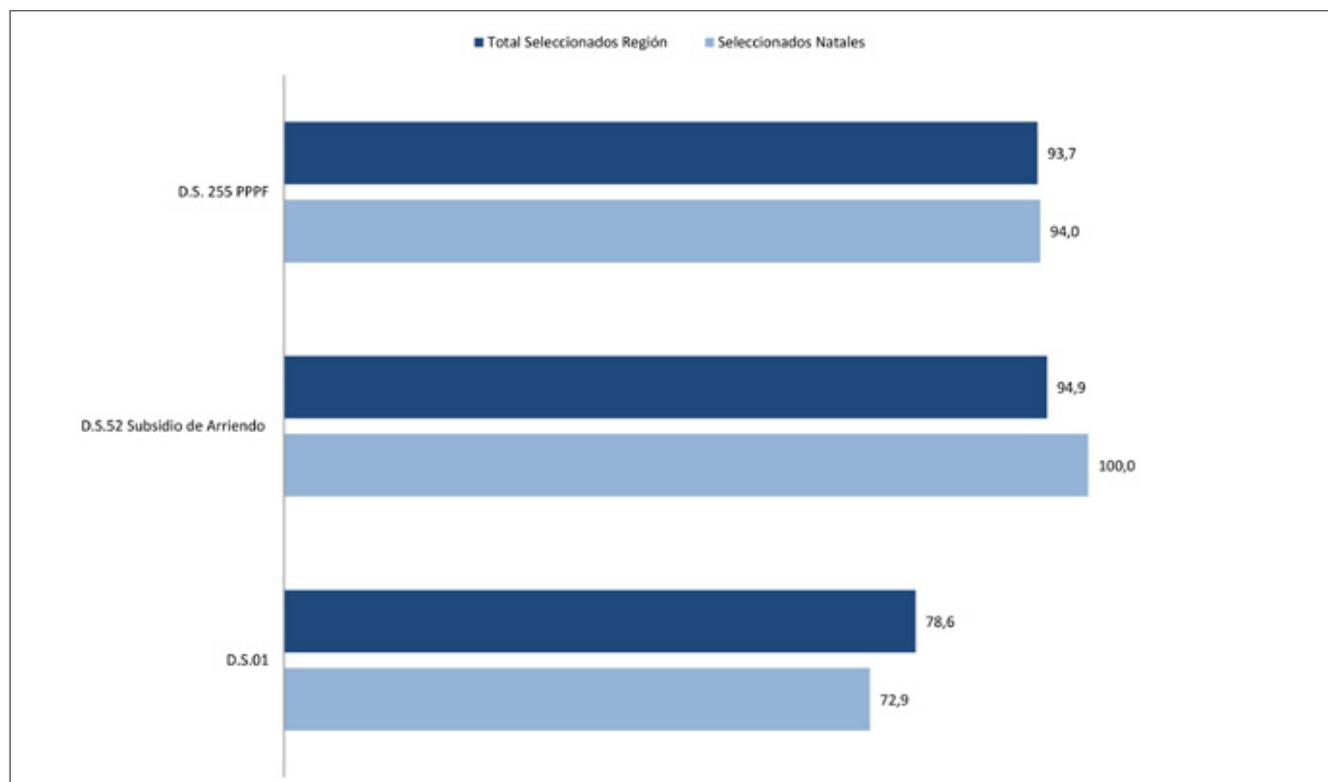
Protección del Patrimonio Familiar (D.S. 255), que tienen una cobertura de más del 90% de postulantes en la comuna. Por su parte el subsidio para sectores medios (D.S. 1) tiene una cobertura de más del 50% de los postulantes.

Tabla 6. Postulantes y postulantes seleccionados vigentes a programas Minvu, marzo 2015 (Período 2006-2015)

| Programa * | Postulantes | Seleccionados | Total Postulantes Región | Total Seleccionados Región |
|-----------------------------|-------------|---------------|--------------------------|----------------------------|
| D.S.49 | Natales | Natales | 2.306 | 1.724 |
| D.S.01 | 360 | 203 | 2.439 | 1.916 |
| D.S.52 Subsidio de Arriendo | 619 | 451 | 39 | 37 |
| D.S. 255 PPPF | 8 | 8 | 10.294 | 9.646 |

Fuente: Rukan/Minvu, 2015.

* D.S.49.Fondo Solidario de elección de la vivienda. D.S.01.Para familias de sectores medios. D.S. 255 Protección del Patrimonio Familiar (PPPF).

Gráfico 12. Porcentaje seleccionados Natales/Región

Fuente: Elaboración propia con información Rukan/Minvu, 2015.

SUELO

La superficie aproximada del espacio cubierto por el área urbana continua de la ciudad de

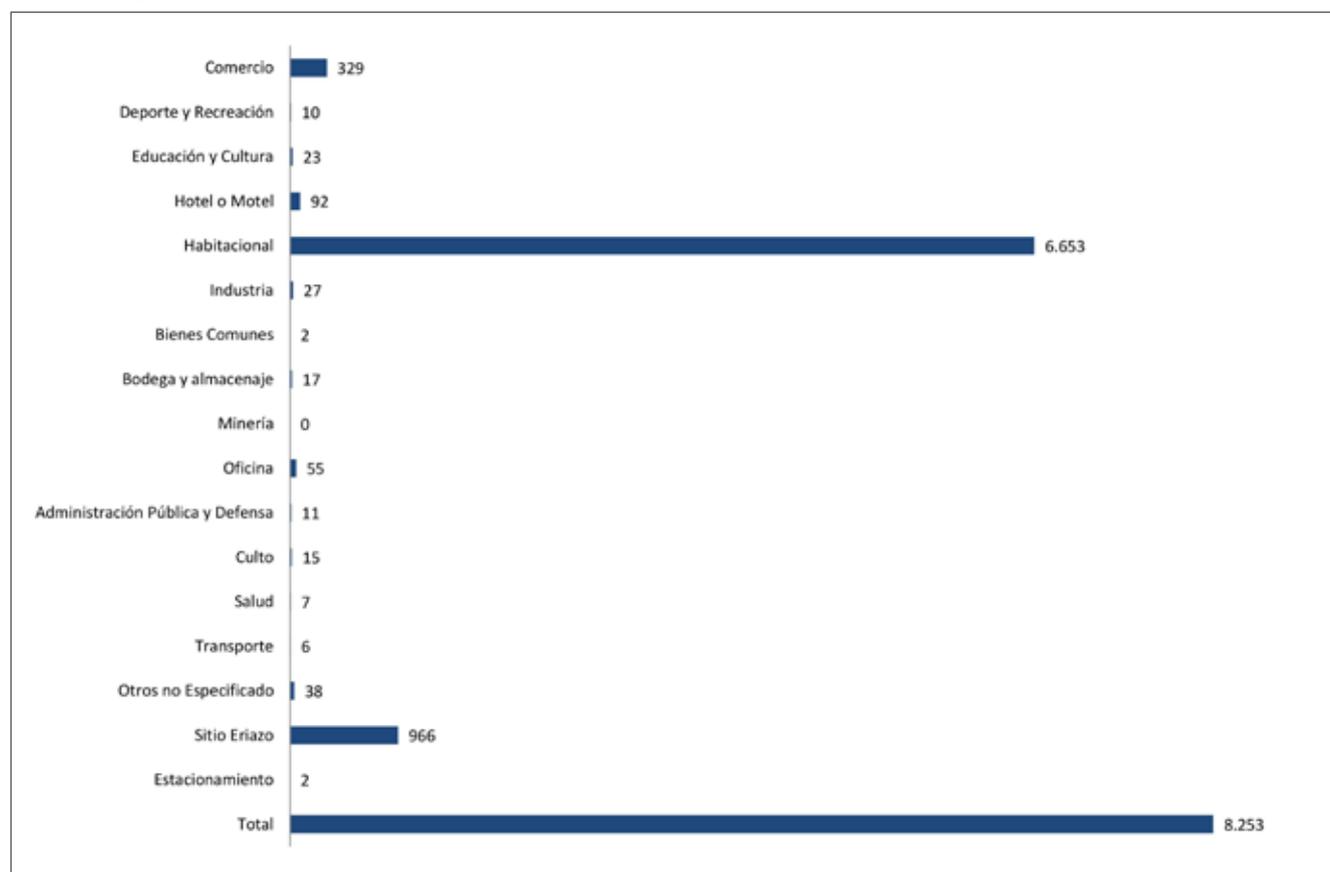
Puerto Natales es de 450,035 ha. Se identifican dos elementos del medio físico que condicionan la expansión urbana: el Canal Señoret, al oeste y el Estero Natales al norte.

Hacia el este y el sur no hay elementos físicos evidentes que condicionen su morfología. Se distinguen, aproximadamente, 260 hectáreas, es decir, el 57,7%, que corresponden a áreas definidas como predios o propiedades urbanas. Mientras que las restantes 190 hectáreas, es decir, el 42,3%, corresponde a espacios no ocupados por propiedades urbanas, las que se reparten entre vialidad; espacios públicos, como plazas y parques; y grandes paños sin lotes. Destaca la amplia relevancia del uso residencial que supera el 70% de la superficie de los terrenos. Luego se distingue el uso comercial con un 6,85% del área de sitios urbanos (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013)

Roles de bienes raíces por destino en la comuna de Natales

La ciudad de Natales presenta un número importante de sitios eriazos, sectores comerciales y habitacionales, siendo este último el que presenta mayor cantidad de roles, lo que corrobora la relevancia de este tipo de uso en la comuna. Los roles asociados al comercio, por su parte, indican la vocación turística y de servicios de la comuna, lo que se relacionaría con su localización estratégica, como lugar de paso obligado para acceder al Parque Nacional Torres del Paine y otros sectores con atractivos turísticos de interés internacional.

Gráfico 13. Roles de bienes raíces



Fuente: Elaboración propia con información Servicio de Impuestos Internos (SII) 2014.

Tabla 7. Permisos de Edificación Comuna de Natales 2007-2014.*

| Natales | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|
| Superficie Total | 8.643 | 11.581 | 8.693 | 23.892 | 5.849 | 8.016 | 25.022 | 26.360 |
| Número de Viviendas | 48 | 40 | 26 | 228 | 25 | 47 | 111 | 82 |
| Superficie Viviendas | 3.965 | 3.142 | 2.140 | 13.204 | 2.006 | 4.122 | 10.952 | 7.667 |
| Superficie ICEF ** | 3.524 | 4.503 | 4.134 | 8.528 | 2.560 | 2.705 | 5.774 | 4.733 |
| Superficie Servicios | 1.154 | 3.936 | 2.419 | 2.160 | 1.283 | 1.189 | 465 | 5.788 |
| Número vivienda aislada | 45 | 33 | 24 | 226 | 22 | 42 | 86 | 72 |
| Superficie vivienda aislada | 3.688 | 2.655 | 1.936 | 13.004 | 1.738 | 3.558 | 8.337 | 6.673 |
| Número vivienda pareada | 3 | 7 | 2 | 2 | 3 | 5 | 24 | 10 |
| Superficie vivienda pareada | 277 | 487 | 204 | 200 | 268 | 564 | 2.503 | 994 |
| Número vivienda continua | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Superficie vivienda continua | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 112 | 0 |
| Número de departamentos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Superficie de departamentos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con información Instituto Nacional de Estadísticas, 2014.

En la Tabla 7 destaca que la superficie de las viviendas que se edifican es mayor que los servicios, y que los departamentos no son un tipo de construcción que se esté desarrollando en Puerto Natales. Esta información coincide con el análisis anterior en el que se estima que más de un 70% de la superficie de los suelos del área urbana es utilizada como uso residencial.

Permisos de Edificación – Usos

El Mapa 5 da cuenta de la amplia superficie destinada a vivienda en la ciudad, uso que vendría luego del comercial.

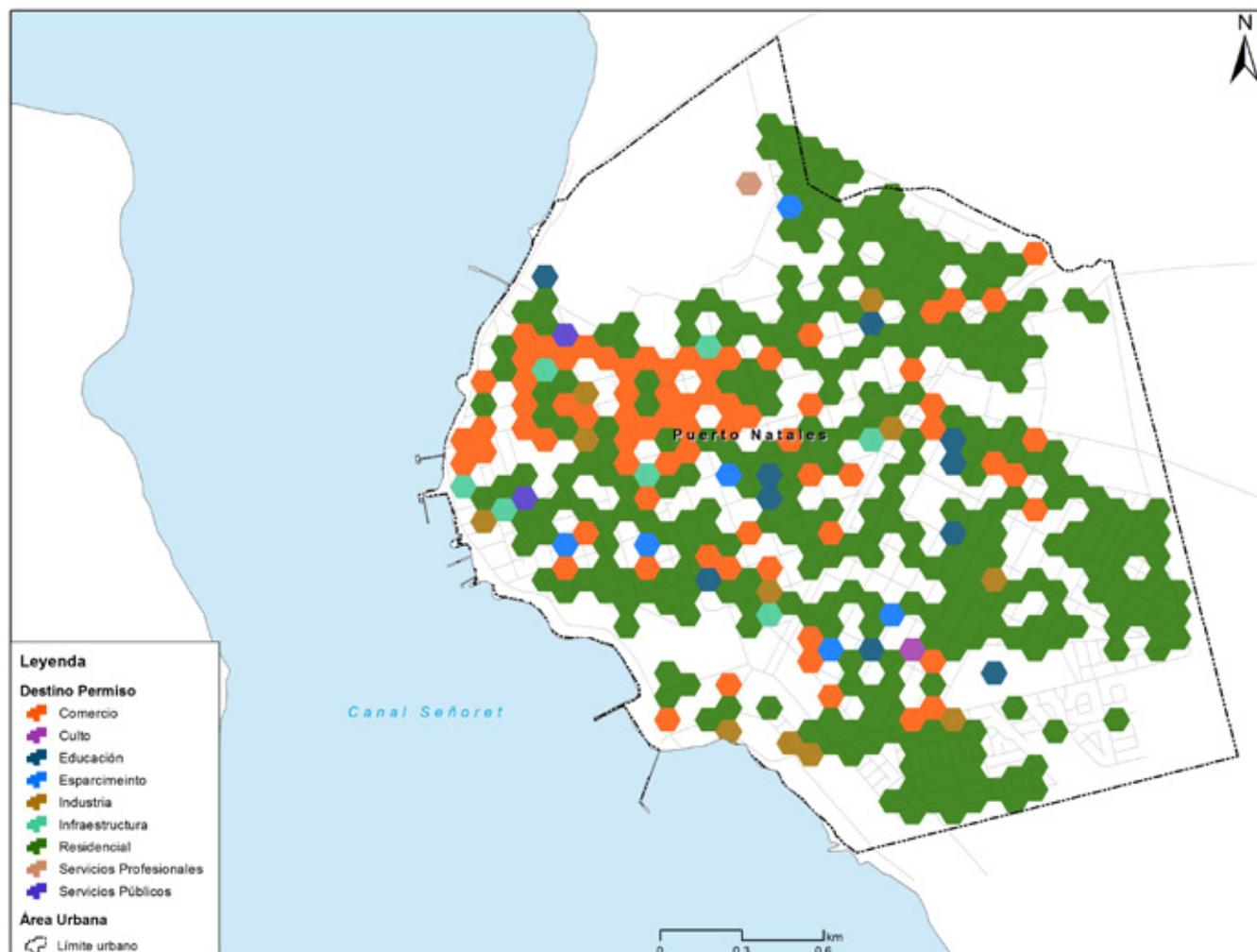
Las transacciones de viviendas muestran ciertas variaciones entre los años 2008 y 2012, con una disminución significativa en el año 2012, lo que podría deberse al aumento del precio de suelo (ver Tabla 8); y a la falta de terrenos para construir en el área central y la regulación del Plan Regulador Comunal de 1987 que no determina áreas de expansión dentro de la zona urbana.

En el Mapa 6 que muestra la caracterización del avalúo por manzana es posible observar que el sector con precios más altos corresponde al borde costero en dirección al norte y algunas zonas periféricas en el oriente de la ciudad. El centro, por su parte, evidencia

* Cabe señalar que no todos los permisos de edificación se ejecutan.

** Suelo destinado a Industria, Comercio y Establecimientos Financieros.

Mapa 5. Transacciones y Precios de Viviendas, Puerto Natales



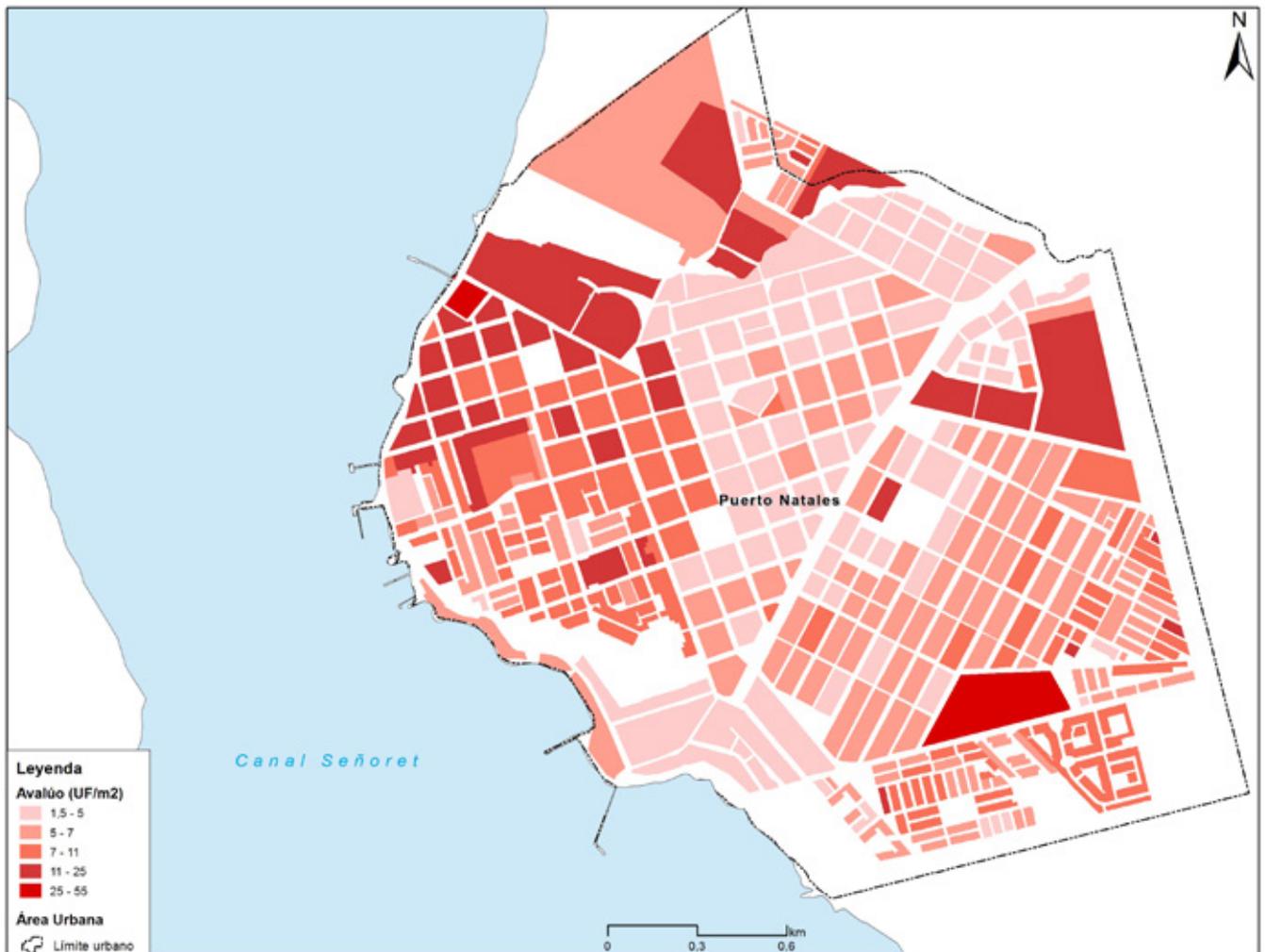
Fuente: Elaboración propia, en base a información del Servicio de Impuestos Internos, 2015.

Tabla 8. Transacciones de Vivienda

| Año | Precio de Vivienda (UF/m ²) | Número de Viviendas transadas |
|------|---|-------------------------------|
| 2008 | 11,6 | 463 |
| 2009 | 10,8 | 271 |
| 2010 | 12,2 | 365 |
| 2011 | 14,2 | 226 |
| 2012 | 15,6 | 160 |

Fuente: Elaboración propia en base al formulario 2890, Servicio Impuestos Internos, 2012.

Mapa 6. Caracterización por Manzanas Avalúo



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Servicio de Impuestos Internos, 2015.

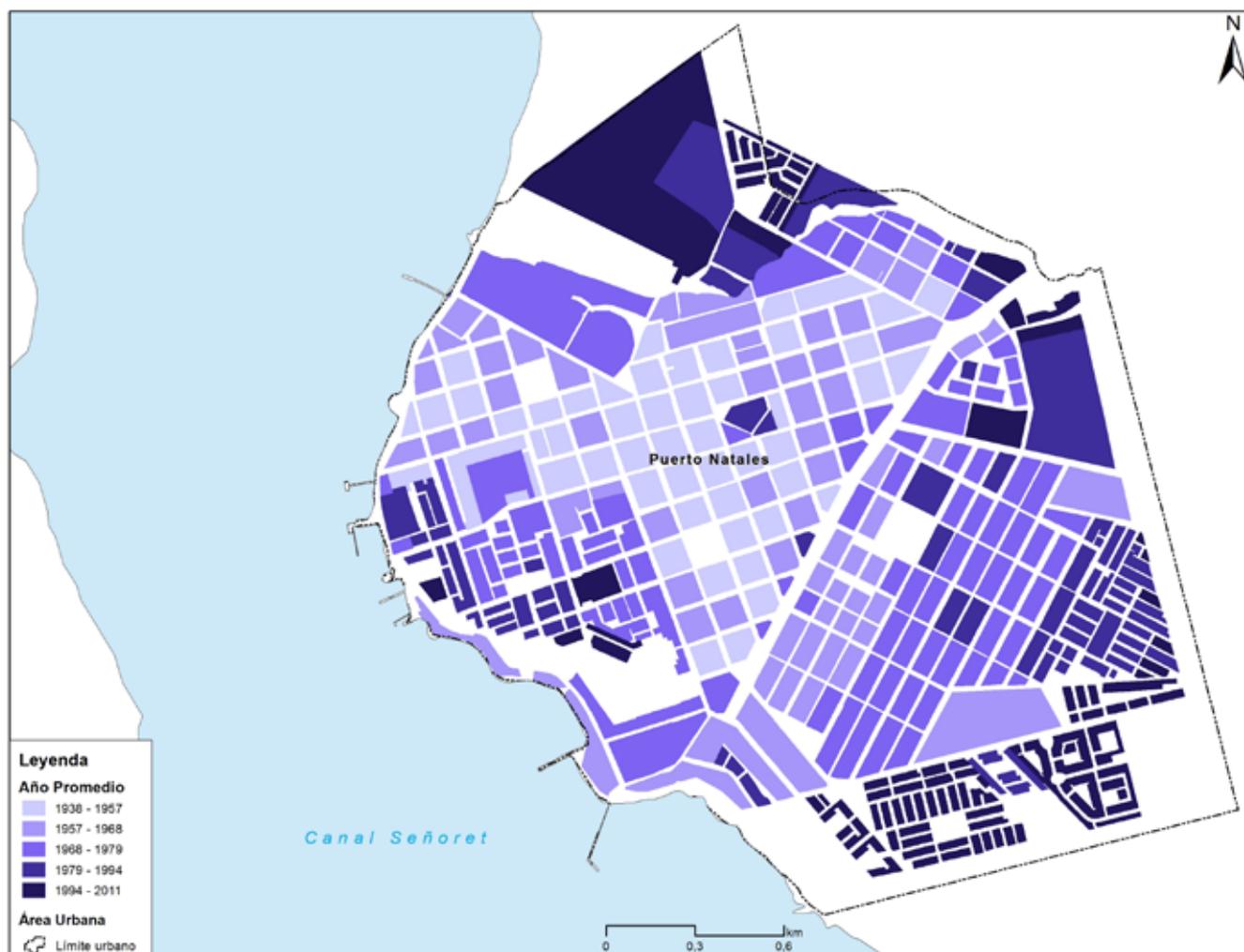
un avalúo alto que va disminuyendo hacia el oriente y corresponde a las construcciones más antiguas. El territorio en expansión hacia el sur oriente evidencia diferentes precios observándose una tendencia hacia el alza.

El Mapa 7 muestra el promedio de año de edificación de las construcciones en Puerto Natales. Se observa que las más antiguas se encuentran en el centro de la ciudad, sector que está consolidado. Mientras las edificacio-

nes nuevas se ubican en el sector periférico. Es posible identificar construcciones más recientes en la zona de la costanera hacia el sur.

La caracterización de la superficie de los predios en Puerto Natales evidencia que los más amplios se ubican en el centro de la ciudad y en la costa, zona consolidada, preferentemente residencial y comercial. Mientras los con menos superficie se localizan en la periferia, principalmente, en el sector sur oriente

Mapa 7. Caracterización por Manzanas Año Edificación



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Servicio de Impuestos Internos, 2015.

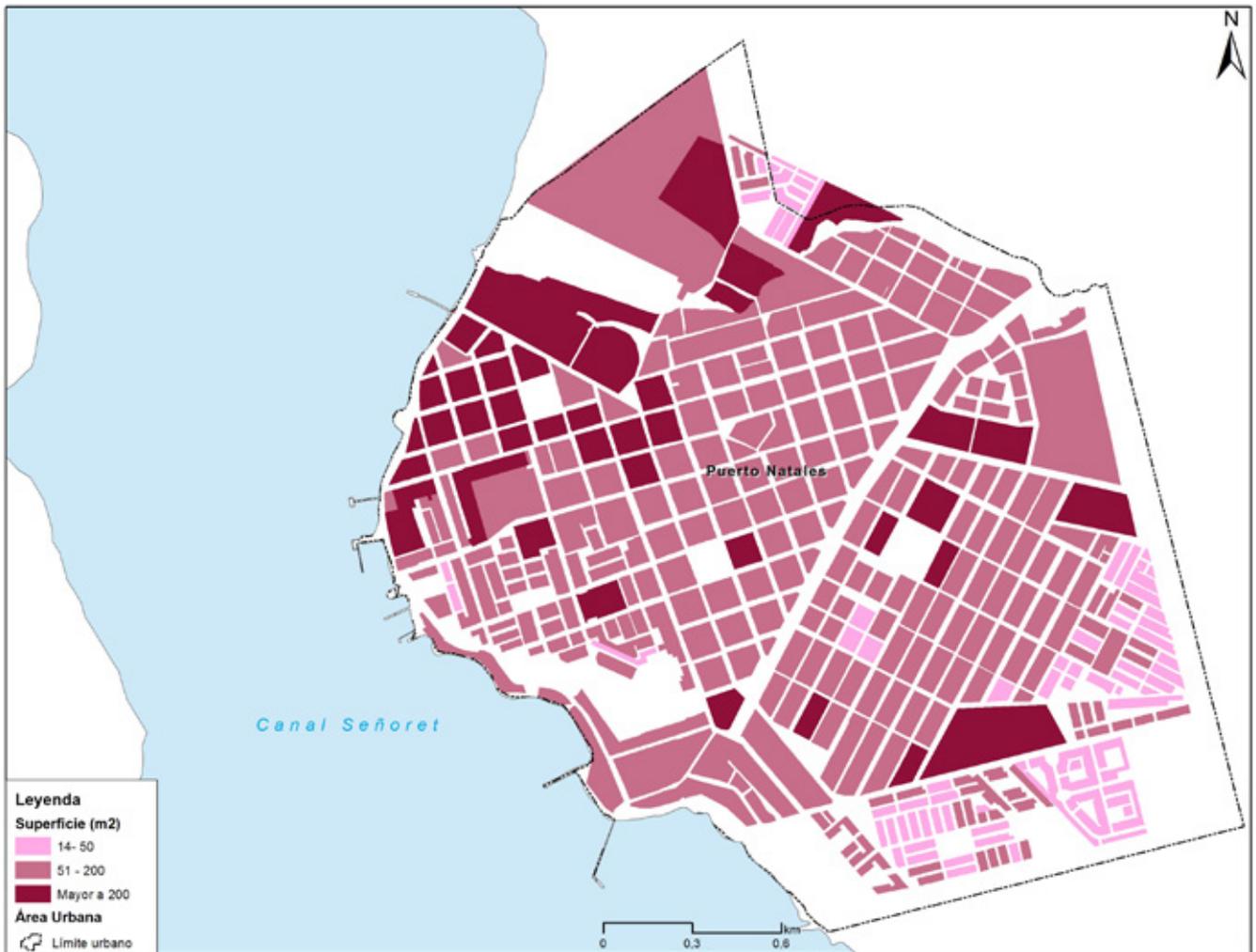
de la ciudad. En las áreas de expansión, las que constituyen zonas recientemente incorporadas a la ciudad con construcciones más nuevas y barrios emergentes (ver Mapa 8).

Crecimiento urbano proyectado

En el estudio realizado para la actualización del Plan Regulador Comunal de Natales se indica que se propone ampliar el límite urbano con el fin de preservar las características

ambientales actuales del borde costero norte, hasta Puerto Bories y hacia el Sur hasta el camino a Dumestre. Además, se incorpora Puerto Bories al límite urbano para resguardar el patrimonio histórico y conservar las características de la zona de interés histórico del caserío, que es parte complementaria del Frigorífico de Puerto Bories. Asimismo, se considera un aumento de la superficie urbana para la definición de zonas industriales, a consecuencia del desarrollo pesquero y turístico,

Mapa 8. Caracterización por Manzanas Superficie



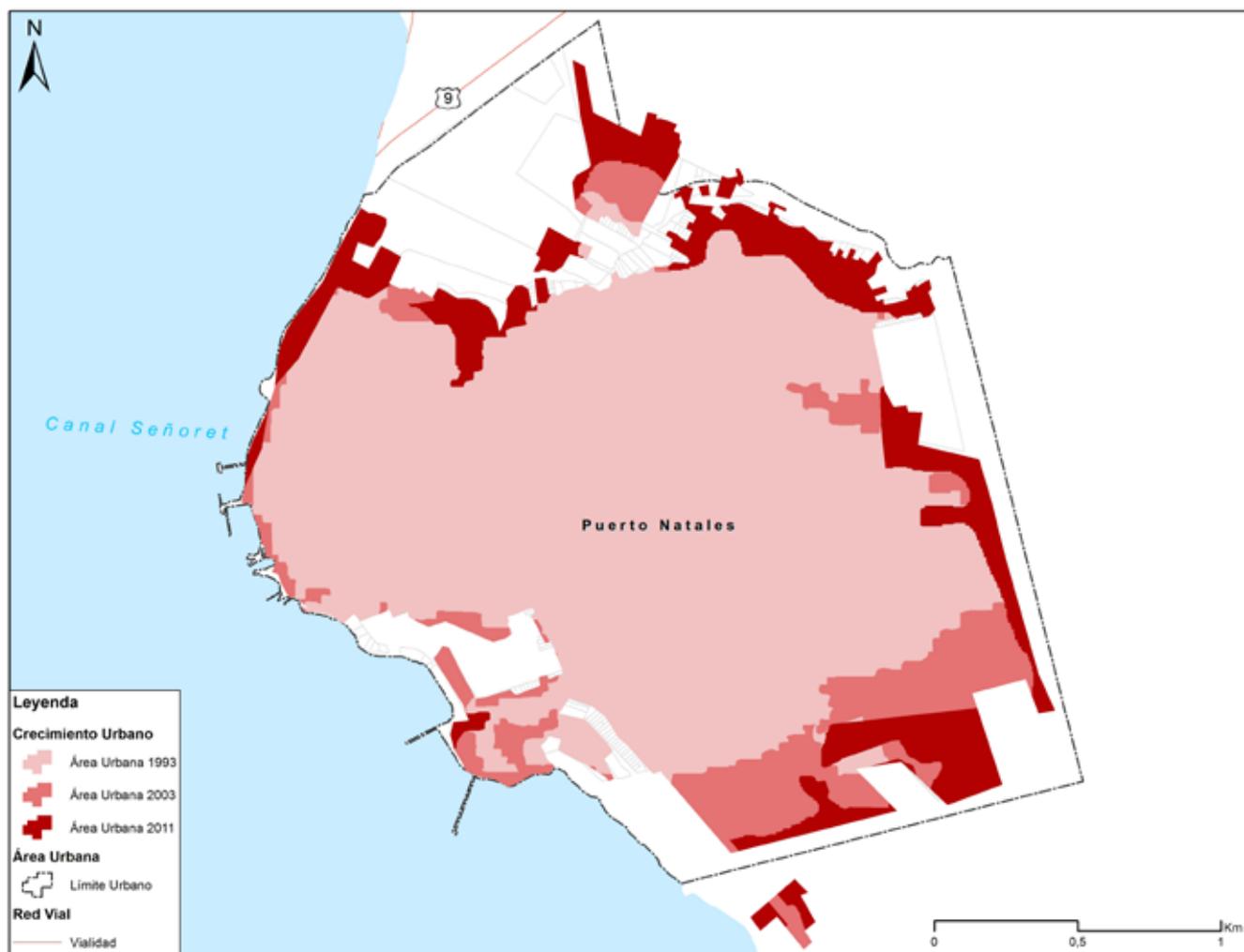
Fuente: Elaboración propia, en base a información del Servicio de Impuestos Internos, 2015.

donde sólo se permitirían industrias inofensivas o molestas, prohibiendo las instalaciones insalubres, contaminantes o peligrosas (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013). De este modo se proyecta un crecimiento urbano por extensión de la ciudad más que por la densificación de sectores ya consolidados. Dada las condiciones de conectividad y tamaño de la ciudad, la extensión de ésta no debería generar conflictos en el sis-

tema de transporte y acceso a los servicios, equipamiento e infraestructura.

La ciudad manifiesta un crecimiento hacia todas las zonas periféricas, que dada las características geográficas del territorio, permiten la expansión urbana de Puerto Natales. Los nuevos barrios desarrollados se ubican en el norte y sur de la ciudad y, en menor medida, en la zona oriental (ver Mapa 9).

Mapa 9. Crecimiento Urbano PRC 1987



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2015.

Sitios eriazos

En el área urbana de Puerto Natales se distinguen más de 9 hectáreas de sitios eriazos, lo que representa más del 3% de la superficie de predios (ver Tabla 9). Con un potencial significativo para el futuro desarrollo urbano de la ciudad. En su mayoría, son receptores de residuos sólidos domésticos. Se podrían utilizar,

tanto para habilitación de espacios públicos como para la construcción de sectores habitacionales y/comerciales. Así se evitaría la generación de vertederos ilegales y, por ende, la posibilidad que se generen situaciones de inseguridad, ya que, por lo general, generan temor en la población por la falta de iluminación y de circulación de personas.

Tabla 9. Sitios Eriazos

| Uso de Suelo | Superficie (m2) | Superficie(ha) | % de superficie total |
|--------------|-----------------|----------------|-----------------------|
| eriazos | 96.409,463 | 9,641 | 3,71% |

Fuente: Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, (ACCI), 2013.

SEGURIDAD

Instituciones de Seguridad en la Comuna:

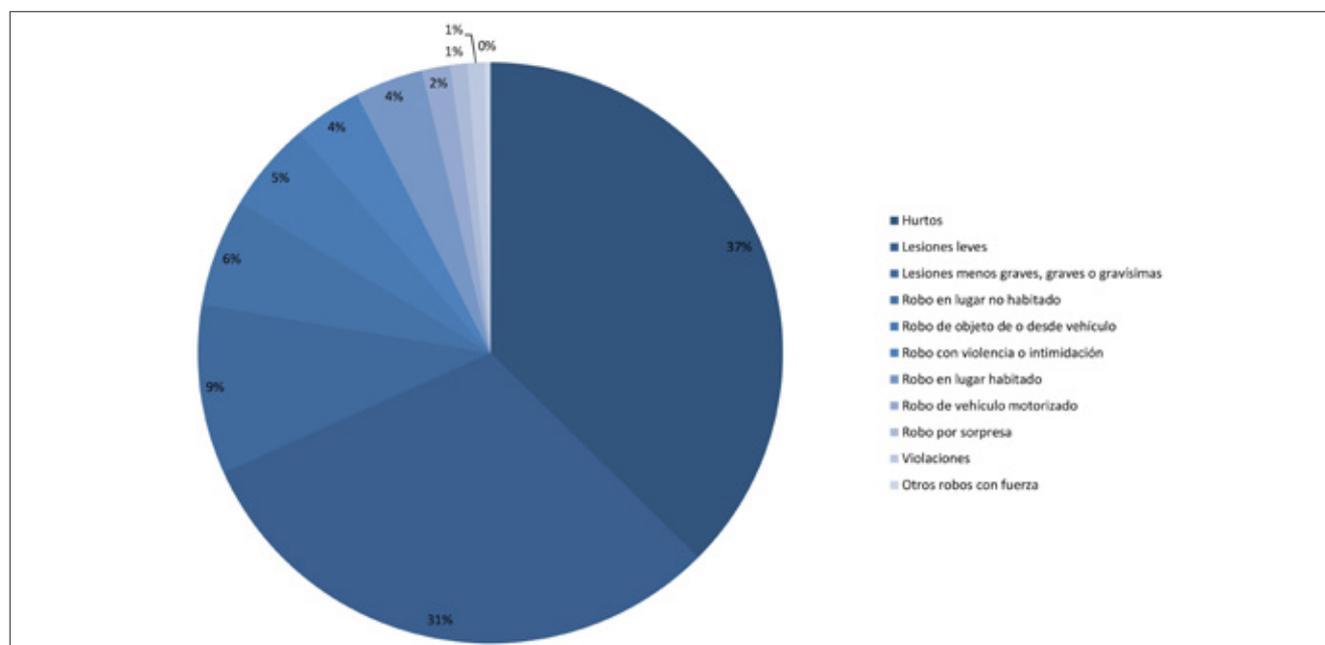
- ▶ **Carabineros:** Segunda Comisaría Puerto Natales.
- ▶ **Policía de Investigaciones:** Brigada de Investigación Criminal Puerto Natales - Departamento de Extranjería y Policía Internacional.

Delitos

En Natales se reportaron, en el año 2014, 3.219 casos policiales. Mientras que en la re-

gión el total de casos policiales fueron 23.853. Con respecto a los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) en la comuna, en el gráfico se puede observar que el hurto y las lesiones leves corresponden a los delitos que se dan con mayor frecuencia, luego continúan las lesiones menos graves, graves o gravísimas y el robo en lugar no habitado. Lo que indicaría que los robos y robos con violencia son bajos y no inciden mayormente en las cifras delictuales. El total de delitos de mayor connotación reportados para el año 2014 fue de 318 casos (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Delitos de Mayor Connotación Social Comuna de Natales



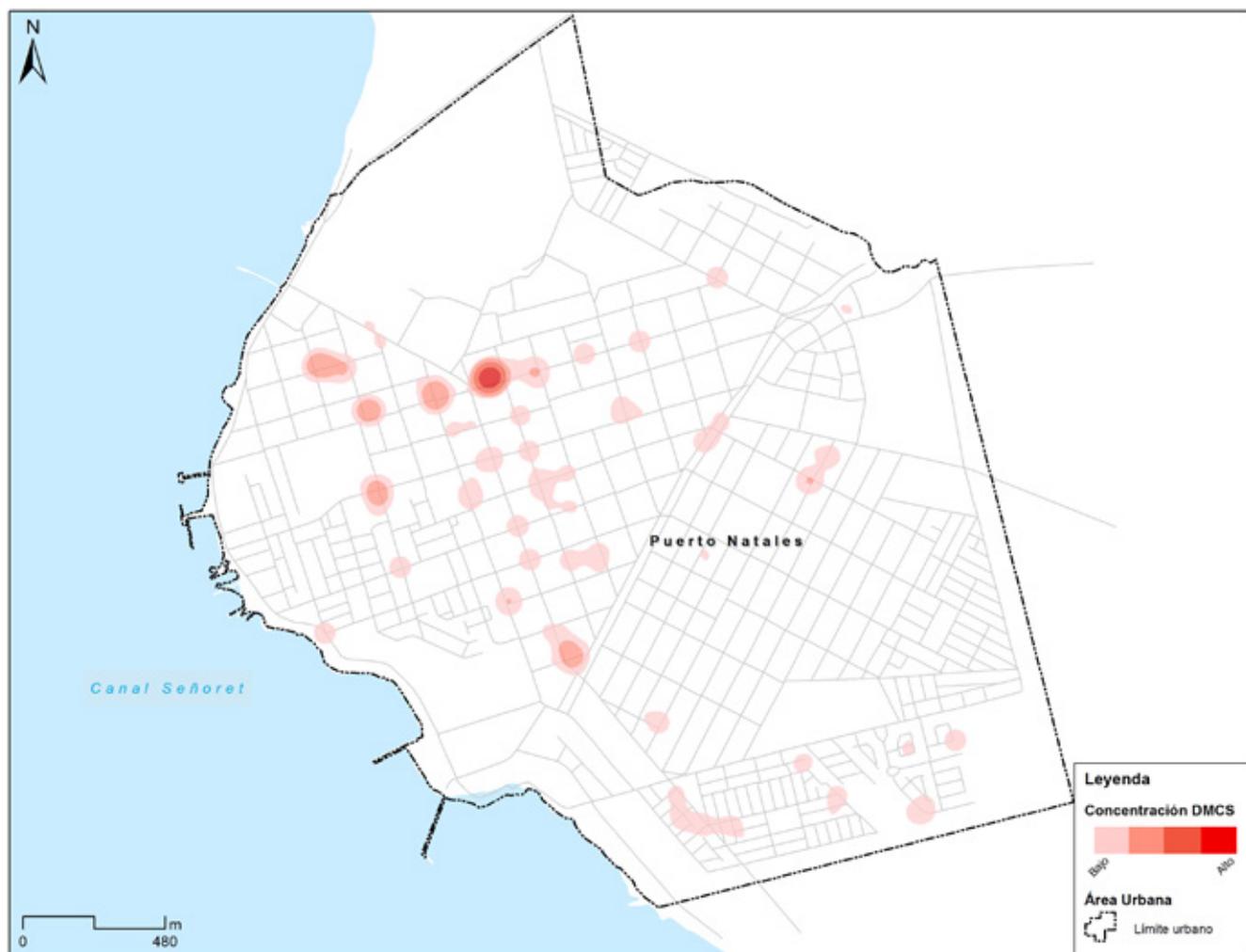
Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Cantidad de casos policiales, 2014.

Concentración de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)

En el Mapa 10 es posible observar que los delitos se concentran, en mayor medida, en el centro de la ciudad. Evidenciando que es en los sectores vecinos a la Plaza de Armas y en las principales vías de acceso a esta donde ocurren la mayoría de los hechos delictuales. Asimismo, es posible apreciar que en los sectores periféricos de la ciudad existe

un nivel menor de delitos, específicamente en la zona sur de Puerto Natales. Por último, cabe destacar que en la zona de la Costanera Pedro Montt y del puerto, no se observa una ocurrencia de delitos significativa, lo que es positivo considerando que es un espacio público importante y de uso frecuente, el que se busca potenciar a través de una remodelación importante, ya que es uno de los principales atractivos turísticos de la ciudad.

Mapa 10. Concentración de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) en el espacio público en Puerto Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información de Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

Incivildades

Las incivildades¹² corresponden a un total de 1060 casos, cifra bastante mayor que los DMCS (318). Con respecto a este tipo de delito se observa que el más frecuente es la ebrie-

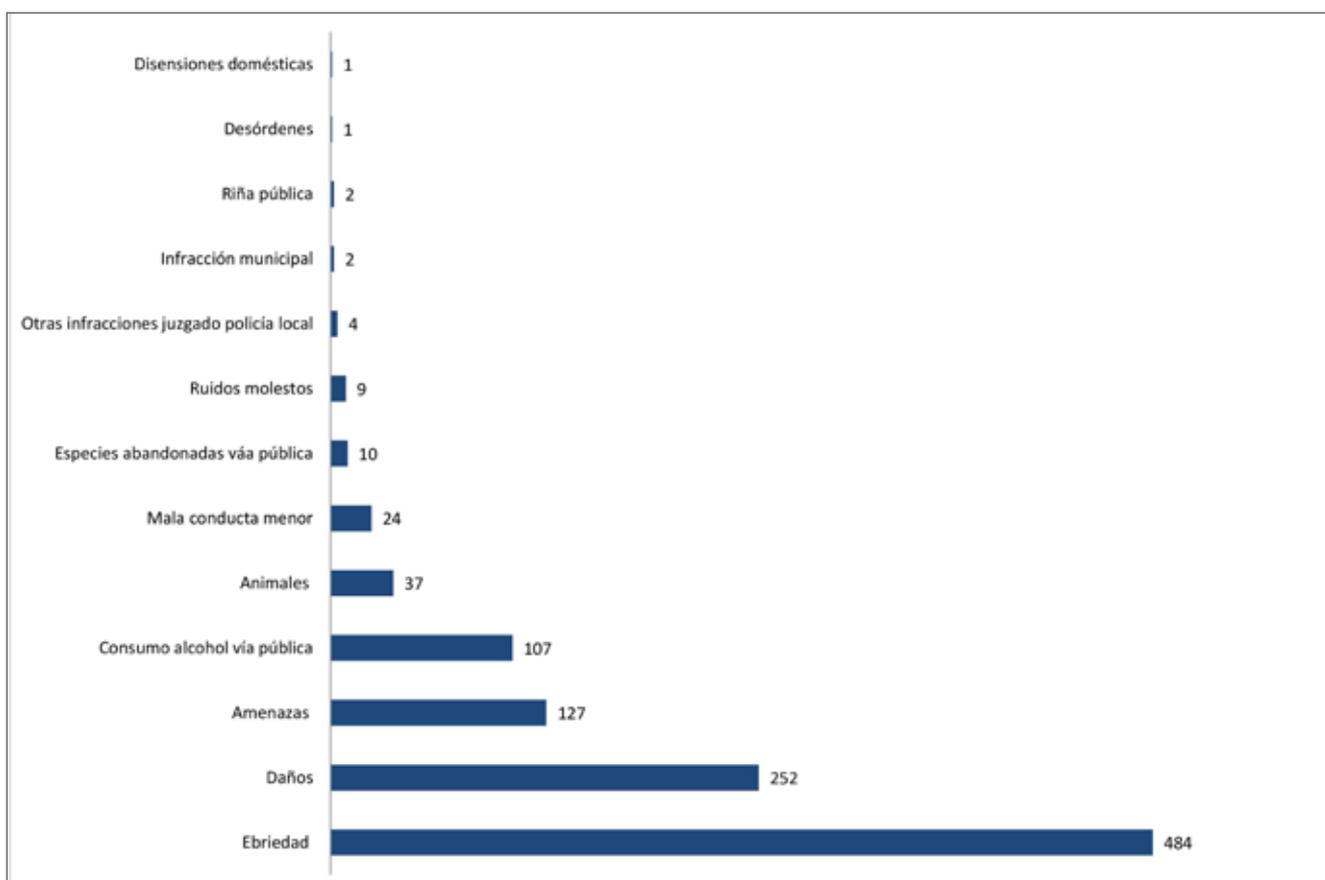
12 En el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del año 2014, se definen las incivildades como aquellos desórdenes visibles en el espacio público (se diferencian, en ese sentido, del delito que intenta ser invisible) que pudiendo ser o no delitos, tienden a no ser tratados por el sistema de control penal. Estos hechos afectan la calidad de vida de los vecinos e inciden en su percepción del entorno y en su comportamiento respecto del espacio público. Las incivildades incluyen las amenazas, el comercio ambulante, el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, los daños, los desórdenes, las disensiones domésticas, la ebriedad, las infracciones a locales comerciales, la mala conducta, las ofensas al pudor, las riñas y los ruidos molestos.

dad, los daños, las amenazas y consumo de alcohol en la vía pública, lo que indicaría que el alcohol está presente en la mayoría de las incivildades reportadas en la comuna (ver Gráfico 15).

Violencia intrafamiliar

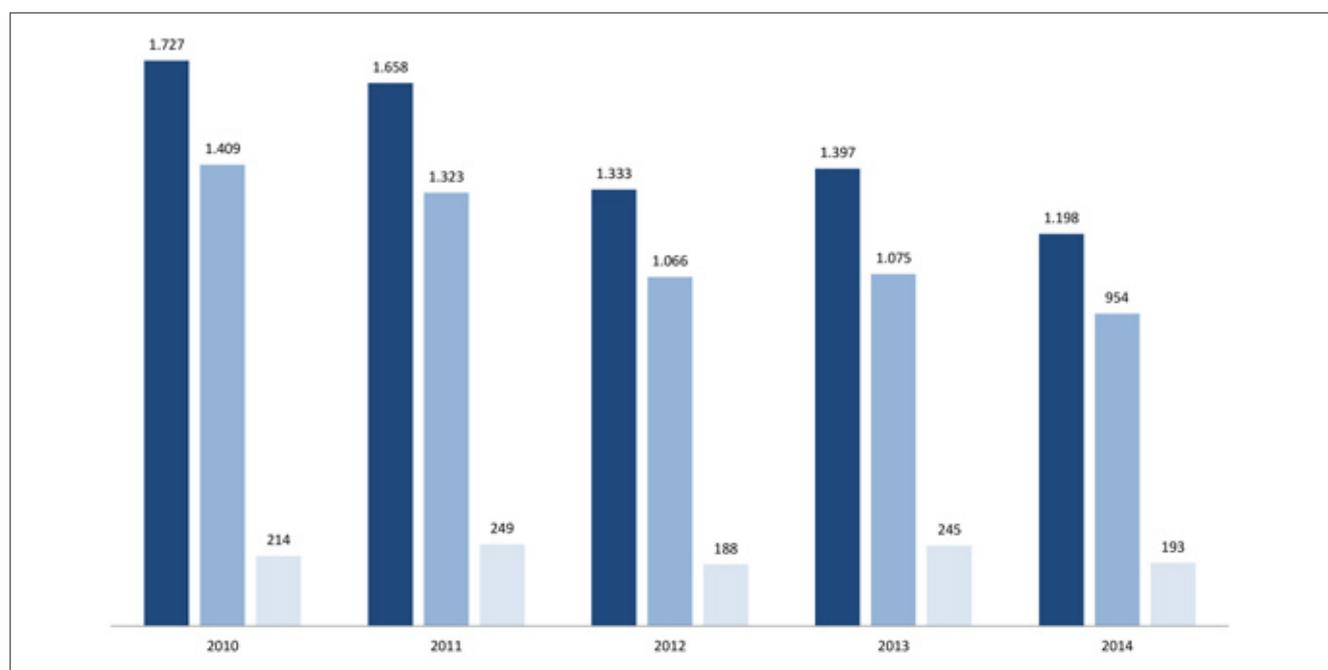
Por último, con respecto a los casos de Violencia Intrafamiliar (VIF) reportados, se observa que en la comuna la cantidad es bastante menor que en la región y que en Punta Arenas. Asimismo, es posible señalar que Natales no aporta significativamente al total de casos de la capital regional. Específicamente, en re-

Gráfico 15. Incivildades



Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Prevención del Delito. Cantidad de casos policiales. 2014.

Gráfico 16. Frecuencia de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar



Fuente: Elaboración propia con información de Subsecretaría de Prevención del Delito. Frecuencia de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar. Según unidad territorial. 2014.

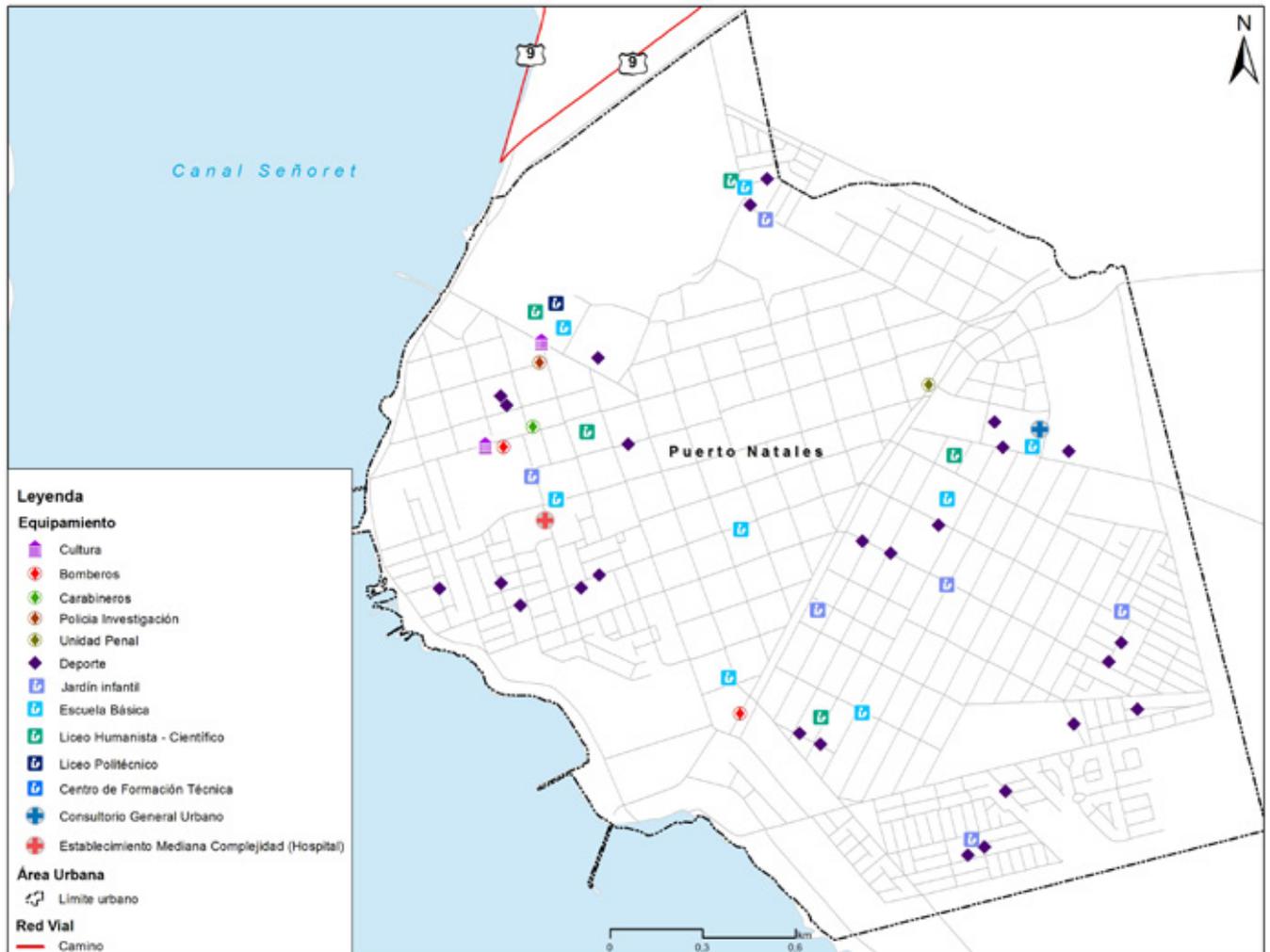
lación a la comuna es posible constatar que los casos de VIF han disminuido de manera importante, presentando una variación entre 2013 y 2014 de -21,2% (ver Gráfico 16)

EQUIPAMIENTO

En el Mapa 11 es posible observar el panorama general de la dotación de equipamiento. Lo que destaca es que la población que habita en la ciudad cuenta con un importante nivel de accesibilidad pues la distribución del equipamiento es bastante homogénea. La ciudad tiene un hospital y consultorio. Además, se está construyendo un nuevo centro hospitalario, el cual se estima esté terminado a mediados del año 2016. Este nuevo centro asistencial podrá atender a toda la población de la provincia además estará habilitado para en-

frentar enfermedades de mayor complejidad. Con respecto a los establecimientos educacionales, se distinguen instituciones para nivel básico y superior, siendo éstas últimas las que presentan un menor número. Además, la ciudad cuenta con recintos educacionales pre básicos. Con respecto a la formación superior, se identifica sólo un organismo, a las afueras de la ciudad, lo que implica que parte de la población deba emigrar a la capital regional u otras ciudades, lo que estaría relacionado con la prevalencia de población de mayor edad en la comuna (descrito en el apartado de población). Por último, cabe destacar la distribución, en toda la ciudad, de recintos deportivos y recreacionales. Considerando las distancias y número de habitantes, es posible inferir que la dotación de equipamiento es adecuada, con la excepción de la educación superior el que presenta un déficit importante.

Mapa 11. Equipamiento Puerto Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Carabineros de Chile, Bomberos de Chile, Ministerio del Deporte.

ÁREAS VERDES

La Región de Magallanes es la segunda región que registra una de las mayores superficies de áreas verdes con mantención municipal por habitante, la primera es la Región de Maule¹³. Con respecto a Puerto Natales, la información

obtenida desde el SINIM para el año 2014 indica que la ciudad evidencia un valor menor que Punta Arenas, pues mientras en ésta los metros cuadrados por habitante son 10,3 en Puerto Natales son 1,13. En comparación al nivel nacional, Puerto Natales se encuentra bajo el promedio (4,7).¹⁴

13 http://www.mma.gob.cl/1304/articles-52016_Capitulo_6.pdf. Con información del Observatorio Urbano del Minvu 2007-2009.

14 Sistema Nacional de Información Municipal. <http://www.sinim.gov.cl/>

Medio Ambiente y Riesgos naturales

MEDIO AMBIENTE Y RIESGOS NATURALES

Residuos Sólidos Domiciliarios

Según el “Primer reporte sobre manejo de residuos sólidos en Chile” (Comisión Nacional de Medio Ambiente, 2010), Puerto Natales al-

canzó una generación de residuos municipales (RSM) en el año 2009 cercano a las 8.466 toneladas.

La composición de tales residuos es la siguiente:

Tabla 10. Componentes de Residuos

| Componente* | Porcentaje |
|---------------------|------------|
| Materia Orgánica | 39,11 |
| Papel y Cartón | 15,01 |
| Plástico | 8,75 |
| Vidrio | 5,16 |
| Metales | 5,25 |
| Textiles | 3,89 |
| Residuos Peligrosos | 1,3 |
| Madera | 2 |
| Neumáticos y Gomas | 1,4 |
| Otros | 18,13 |

Fuente: Seremi de Medio Ambiente, Región de Magallanes y la Antártica Chilena, 2014.

* Informe Cuenta Pública Seremi de Medio Ambiente Región de Magallanes, 2014.

Según información entregada por el Municipio de Natales se cuenta con un 100% en la recolección domiciliaria. El único sector en el que no se realiza el retiro de residuos es en la localidad de Seno Obstrucción, y respecto al reciclaje no cuenta con una separación del origen¹⁵.

En términos regionales, se estimó que Magallanes generó durante el año 2009, 64.524 toneladas de RSM, teniendo una tasa de crecimiento del 1%, desde el año 2007. Específicamente, la ciudad de Natales es la segunda a nivel regional en producción de residuos con

un 13%, muy distante de lo que ocurre en la capital regional cuya generación de RSM significa un 79% del total de RSM.

Pese a tales cifras, la comuna de Puerto Natales no cuenta con un sitio que tenga los permisos sanitarios y/o ambientales necesarios para garantizar una adecuada disposición de los RSD (Arcadis Geotécnica, 2008). Por ello, en 2014 se dio comienzo a la construcción del primer relleno sanitario ubicado en el sector de “Villa Cariño”, a siete kilómetros de la ciudad, el cual se financia con fondos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. El proyecto contempla, entre otras cosas, maquinarias, equipamientos, sistema de captación de biogas y una planta de compostaje de residuos

¹⁵ Información solicitada a través de Ley de Transparencia 5 de marzo de 2015

Tabla 11. Generación de Residuos

| Comuna | Generación de residuos (ton/año) |
|------------------|----------------------------------|
| Cabo de Hornos | 1.141 |
| Laguna Blanca | 298 |
| Natales | 8.466 |
| Porvenir | 2.280 |
| Primavera | 300 |
| Punta Arenas | 50.735 |
| Río Verde | 90 |
| San Gregorio | 376 |
| Timaukel | 344 |
| Torres del Paine | 494 |
| TOTAL | 64.524 |

Fuente: Comisión Nacional de Medio Ambiente, 2010.

verdes. Se proyecta que la vida útil de la instalación sanitaria sea de 21 años y, al término de ese período, se recuperará el área mediante la reforestación de la zona.

En el mapa se señala que la cantidad de industrias con RETC no es menor, lo que indicaría avances en materia de información y transparencia de datos en torno al medio ambiente, posibilitando el acceso a los ciudadanos a dicha información y de este modo permitir el control y fiscalización del cumplimiento de las normas medio ambientales. Por último, es posible identificar, en el mapa, el vertedero municipal que comenzó a construirse en el año 2014, descrito en el apartado anterior.

TRATAMIENTO DE AGUAS

Para el tratamiento de aguas servidas la comuna cuenta con una planta de tratamiento biológica del tipo lodos activados, para un caudal de tratamiento de 220 lts/seg. Planta

localizada en mapa Industria RETC e Infraestructura Sanitaria (ACCI, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral, 2013).

Las aguas servidas se recolectan en 3 sectores, luego se disponen mediante un emisario submarino en tubería de acero y un emisario terrestre de tubería de asbesto cemento, mientras que los lodos deshidratados se ubican en botadero.

Cabe destacar que las instalaciones existentes permiten evitar realizar grandes inversiones al respecto ya que, según las proyecciones de crecimiento de población, el sistema da abasto para los próximos 15 años.

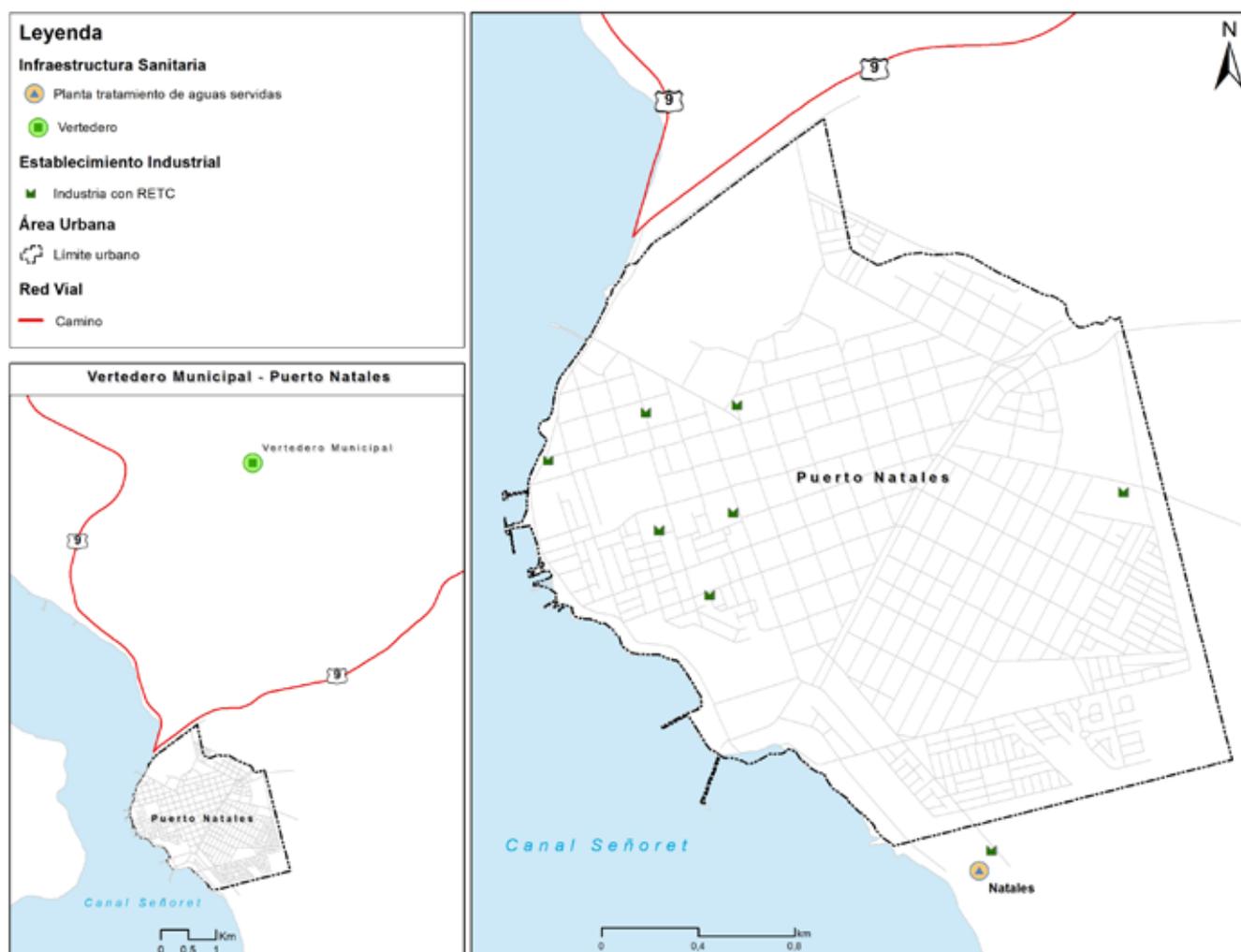
BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES

Mediante el programa denominado Sistema de Certificación Ambiental Municipal, la comuna de Natales, a través de su municipio, ha impulsado el fortalecimiento de la gestión

ambiental y la generación de acciones ambientales de interés local. Es así como a partir del año 2014 se trabaja por racionalizar el uso de bolsas plásticas, incentivando el uso de bolsas reutilizables en la comunidad, ini-

ciativa enmarcada en la campaña “Natales, ciudad más limpia”. Para sustentar este objetivo se estableció una ordenanza con el fin de fiscalizar el adecuado uso de bolsas plásticas.

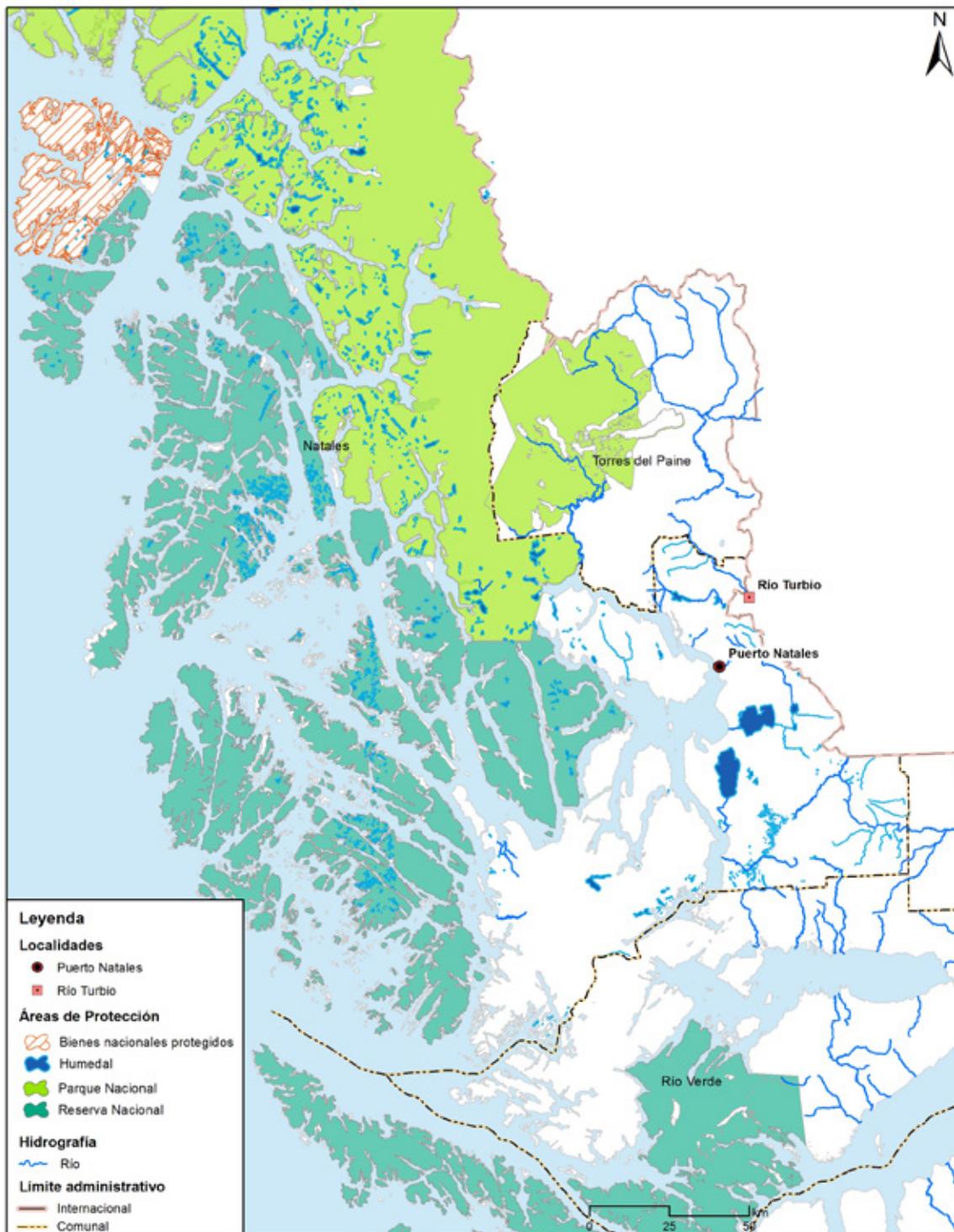
Mapa 12. Industria RETC* e Infraestructura Sanitaria



Fuente: Elaboración Propia, en base a información del Ministerio de Medio Ambiente, 2015.

* Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. Un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) es un catálogo o base de datos que contiene información sobre las emisiones y transferencias al medio ambiente de sustancias químicas potencialmente dañinas. Un RETC incluye información sobre la naturaleza y cantidad de emisiones y transferencias. Los datos de un RETC en Chile son recabados de fuentes de emisión fijas (fábrica) y fuentes móviles (transportes). El RETC chileno cubre las emisiones al aire, agua y los residuos peligrosos transportados para su tratamiento o disposición final. Características clave de un RETC: la recolección de información periódica de emisiones y transferencias de contaminantes proveniente del cumplimiento de las normas de emisión vigentes en el país y de esta forma permitir identificar los cambios a través del tiempo; el uso de métodos de estimación (Por Ej. uso de balance de materiales, factores de estimación) para generar la información sobre emisiones y transferencias; el uso de identificadores comunes para las sustancias químicas, establecimientos y localidades para facilitar la comparación y agregación de datos; digitalización de la información para facilitar su análisis; la difusión de la información con propósitos de gestión ambiental. <http://www.mma.gob.cl/retc/1279/w3-article-56264.html>

Mapa 13. Mapa: Áreas Protegidas Natales



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Bienes Nacionales, 2015 y Ministerio de Medio Ambiente, 2015.

A raíz del fuerte viento y su orientación hay un sector de la ciudad donde se pueden observar las bolsas plásticas entre los árboles y áreas verdes, por lo que esta iniciativa resulta fundamental para cambiar el paisaje y prevenir que ciertos sectores de la ciudad se conviertan en micro basurales.

Las áreas protegidas corresponden a gran parte del territorio de la comuna. Por su parte,

Torres del Paine pertenece a un gran parque nacional¹⁶, mientras el sector de fiordos y glaciares constituyen, en su mayoría, la reserva

16 Área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, no alterada significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas, son de especial interés educativo, científico o recreativo. Los objetivos de un parque son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos, y en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación y recreación. <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>

Mapa 14. Zonas de Riesgo PRC



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Plan Regulador Comunal de Natales, Localidad de Puerto Natales, Ilustre Municipalidad de Natales, 1987.

nacional¹⁷. Observando el mapa es posible constatar la gran superficie de la comuna y las razones naturales y medio ambientales por las cuales está despoblado gran parte de su territorio y los habitantes se concentran en el área urbana de Puerto Natales.

RIESGOS IDENTIFICADOS

El Plan Regulador Vigente del año 1987 identifica en su zonificación sectores de riesgo asociadas a la protección de algunas zonas medio ambientales importantes para la ciudad de Puerto Natales, los que tienen restricción para edificación. En el mapa que sigue a continuación se distinguen dichos sectores: el Estero de Natales y la costa Seno Ultima Esperanza frente al Canal Señoret (ver Mapa 14).

.....
17 Área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia en el resguardo del bienestar de la comunidad. Tiene como objetivo la conservación y protección del recurso suelo y de aquellas especies amenazadas de flora y fauna silvestre, a la mantención de o mejoramiento de la producción hídrica y la aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de éstas. <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>

PROYECTOS INGRESADOS AL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Según la información disponible en el Servicio de Evaluación Ambiental, en el período 2005-2014 se han presentado 128 proyectos de inversión para la comuna de Natales. A continuación, se entrega un detalle por sector productivo.

A partir de la información recabada, se infiere que la vocación productiva debiese tender hacia la actividad pesquera y acuícola. Al respecto, es necesario señalar que en términos ambientales, de concretarse tales inversiones, se debe procurar que los centros de cultivo operen en niveles compatibles con las capacidades de carga de los cuerpos de agua lacustres, fluviales y marítimos, asegurando la vida acuática y la prevención del surgimiento de condiciones anaeróbicas en las áreas de impacto de la acuicultura (Servicio Nacional de Pesca- Sernapesca, 2013).

Tabla 12. Proyectos Ingresados al Sistema de Evaluación Ambiental

| Sector Productivo | Proyectos Aprobados | Proyectos Rechazados | Proyectos en Calificación |
|--|---------------------|----------------------|---------------------------|
| Infraestructura Portuaria | 1 | | |
| Inmobiliarios | 2 | | |
| Minería | 4 | | |
| Otros | 5 | 1 | |
| Pesca y Acuicultura | 50 | 5 | 12 |
| Planificación Territorial e Inmobiliarios en Zonas | 1 | | |
| Saneamiento Ambiental* | 24 | 1 | |
| Total General | 87 | 7 | 12 |

Fuente: Página web Servicio de Evaluación Ambiental.

* Asociados a proyectos pesqueros.

Gestión Pública

INVERSIÓN SECTORIAL EN PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS

Inversión Sectorial en Programa de Recuperación de Barrios. Entre los años 2013 y 2019 el Programa Recuperación de Barrios en la

Región de Magallanes, invertirá en la implementación del programa 7.669.241 (M\$) en 13 barrios.

En la ciudad de Puerto Natales se seleccionaron tres barrios:

Tabla 13. Inversión Sectorial en Programa de Recuperación de Barrios

| Nombre barrio | Año origen barrio | Año ejecución real | Año de egreso barrio |
|---------------------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| Eduardo Frei Montalva - Juan Pablo II | 2002 | 2014 | 2017 |
| Nueva Esperanza | 1981 | 2011 | 2014 |
| Octavio Castro | 1990 | 2013 | 2016 |

La inversión en los barrios seleccionados asciende a 1.806.254 (M\$).

Fuente: Programa Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014.

CIUDAD

Para Puerto Natales se elaboró un Plan Urbano Estratégico (PUE), cuya función era identificar aquellos proyectos detonadores de procesos de transformación y mejoramiento de la ciudad. A partir de ese trabajo se definieron una serie de objetivos estratégicos a los cuales la ciudad aspiraba, siendo el mejoramiento de la conectividad inter e intracomunal el elemento a fortalecer. Esto determinó que el proyecto Diseño y Construcción de la Costanera Pedro Montt fuese el proyecto detonante priorizado. Dicho proceso de transformación urbana, se pensó considerando la participación de los habitantes en la toma de decisiones, y el valor estratégico de la comuna para el desarrollo del turismo y la economía regional.

Previamente a este trabajo, en el año 2008, el Gobierno Regional había comenzado el proceso de diseño del proyecto. De esta manera, el diagnóstico realizado mediante el PUE consolidó la necesidad de ejecutar las obras inicia-

das en el año 2011, por parte del Servicio de Vivienda y Urbanismo de Magallanes. Actualmente está finalizando la tercera etapa de la obra y adicionalmente, se está desarrollando el diseño para el mejoramiento de la costanera en el sector norte de la ciudad para así dar una coherencia arquitectónica a todo el borde costero.

En lo que respecta a las obras destinadas a mejorar la calidad del espacio vial, el Programa de Vialidad Urbana ha invertido recursos en tres proyectos desde el 2008 a la fecha¹⁸. El primero de ellos es el estudio de prefactibilidad del proyecto Conexión Ruta 9 - Av. Bueras - Av. Última Esperanza. Además, se ejecutará el proyecto Calle Camilo Henríquez, que contaba con etapa de diseño realizada a través de fondos del Gobierno Regional y por último, destaca la ejecución de la Av. Última Esperanza que también disponía de su etapa de diseño, que fue terminada con recursos regionales.

¹⁸ Información obtenida del sistema PUDU del Minvu, en 2015.

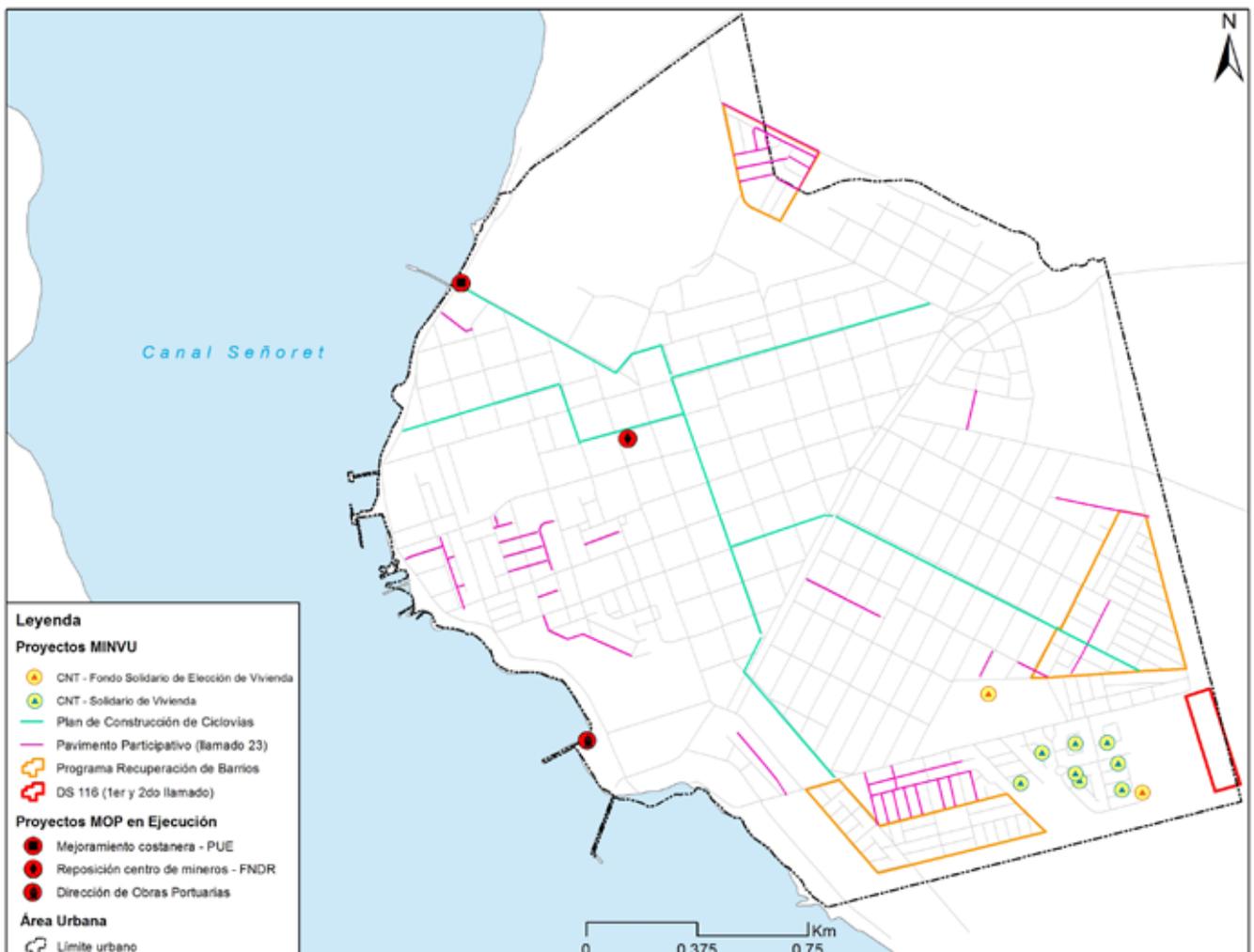
Otras inversiones que se han realizado en el período 2008-2015 están vinculadas al Programa Pavimentos Participativos, el cual ha ejecutado proyectos en la ciudad para todos los llamados realizados. Finalmente, destacar el hecho de que a través de la Rehabilitación de Espacios Públicos en el año 2011 se invierte en el mejoramiento de la plaza de armas de Puerto Natales.

En el Mapa 15 se aprecian los proyectos urbanos que ejecutó el Ministerio de Vivienda y

Urbanismo en el año 2015. Destaca el Plan de Construcción de Ciclovías, el Programa Pavimentos Participativos, el Programa Quiero mi Barrio y la construcción de viviendas a través de subsidios.

El Plan de Ciclovías es un proyecto ambicioso que busca dejar a toda la ciudad conectada. La medida presidencial establece la construcción de 6,13 km, aproximadamente, lo que además de fomentar el uso de la bicicleta facilitará el transporte y la conectividad.

Mapa 15. Proyectos Urbanos Minvu 2015



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2015.

Con respecto al Programa de Pavimentación Participativa, es posible observar que el último llamado favoreció a varios sectores, siendo importante en el proceso de pavimentación de las vías urbanas de la ciudad.

El Programa Quiero mi Barrio está siendo ejecutado en tres sectores:

- ▶ Barrio Octavio Castro - nororiente.
- ▶ Nueva Esperanza - zona sur poniente.
- ▶ Eduardo Frei y Juan Pablo II – zona sur.

Como se explicitó en los antecedentes del programa, en la ciudad, el Barrio Nueva Esperanza estaría en proceso de egreso. Mientras los otros dos aún se encuentran en etapa de ejecución.

Por último, el mapa indica las zonas con construcción de vivienda social en nuevos terrenos (CNT) asociados al Fondo Solidario de Elección de la Vivienda (DS 49) y al Fondo Solidario de Vivienda (DS 174 del año 2005). Las viviendas se emplazan en la zona sur oriente de la ciudad, en los sectores de expansión de la ciudad.

**Capítulo III:
Análisis de
Variables
Estratégicas**

Procesos emergentes

Los principales procesos emergentes que se identifican en Natales dicen relación con el crecimiento de Puerto Natales en extensión hacia zonas ubicadas fuera del perímetro urbano, y el desarrollo económico que está centrado en el fomento de la actividad turística. Ambos surgen a partir de la caracterización de la comuna y de la consulta con las diferentes referencias bibliográficas utilizadas para este fin. Siendo corroborados y profundizados por los equipos municipales, quienes entregaron más antecedentes al respecto.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se observa que la ciudad se está extendiendo, principalmente, hacia el sector de Huertos Familiares, lo que no se encuentra reglamentado por el actual Plan Regulador Comunal, ni tampoco incorporado en el estudio del nuevo Instrumento de Planificación Territorial para la comuna, que está en proceso de aprobación.

Huertos Familiares se sitúa fuera del límite urbano. Este sector, con un evidente crecimiento habitacional, cuenta con algunas viviendas, que están provistas de servicios básicos como gas y electricidad; además los vecinos se organizaron en un comité de agua potable. Esta expansión se debe básicamente a que los costos de los terrenos son menores que en la ciudad, y también a que se pueden construir casas amplias en predios más grandes. Esto ha generado desarrollo desregulado y sin un ordenamiento planificado, lo que puede transformarse en un problema a futuro para la ciudad, sobre todo si los servicios básicos no tienen la cobertura requerida.

Otro elemento que favorece esta expansión son los límites naturales y geográficos de la

ciudad. Al respecto, se puede señalar que en Seno Obstrucción, una zona boscosa y de fiordos, se han comenzado a adquirir terrenos cercanos al sector donde se construirá una nueva carretera que unirá Puerto Natales con Punta Arenas. Se vislumbra que esta intervención podría generar una explotación turística y también un incremento en la construcción de viviendas.

Segregación Residencial

La localización de viviendas sociales se concentra en el sector sur oriente de la ciudad, donde se ubican barrios antiguos y nuevos. El Servicio de Vivienda y Urbanización tiene proyectado, continuar construyendo en dicha zona. Esta situación puede dificultar la integración y propiciar la segregación social. Si bien la escala de la ciudad no es de nivel metropolitano, por lo que no se puede hablar de problemáticas asociadas a las grandes urbes, la concentración masiva de personas del mismo nivel socioeconómico en un sector homogéneo podría implicar el desarrollo de problemas similares a las de las ciudades metropolitanas¹⁹.

Estas viviendas sociales se construyeron con subsidios de los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Subsidio para familias de sectores medios - DS1 y Fondo Solidario de Elección de la Vivienda para sectores vulne-

19 La segregación residencial socioeconómica aísla a los grupos socioeconómicos más pobres, quienes al tener como contexto cotidiano sólo pobreza y pares pobres, estrechan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente. La separación que introduce la segregación se agrava, además, por la reducción de los ámbitos de interacción de los diferentes grupos socioeconómicos. Además, se suman indicios de que la SRS deteriora la vida comunitaria y la capacidad de acción colectiva, asociándose con la violencia y la desconfianza. Rodríguez, J. y Arriagada, C. 2004. Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana. EURE (Santiago) v.30 n.89.

rables - DS49), en una zona que también es intervenida por el Programa de Recuperación de Barrios y que están provistas de servicios básicos. De hecho, se están haciendo inversiones importantes en infraestructura, con el fin de potenciar y descentralizar la provisión de servicios, además de procurar que toda la ciudad cuente con equipamiento de calidad. Un ejemplo es el Rodoviario y el Hospital Regional, ubicados en un área cercana a la cárcel, lo que propició la instalación de hostales y la construcción de recintos deportivos en sus alrededores revitalizando el sector.

ECONOMÍA URBANA

La minería en la comuna no es significativa. Se ha desarrollado, en mayor medida, a nivel regional en Tierra del Fuego e Isla Riesco, con la explotación de carbón y petróleo principalmente. La pesca y la ganadería son actividades más preponderantes, porque presentan mayores niveles de crecimiento. La pesca se realiza en las caletas y la extracción de salmón está comenzando a desarrollarse sin mostrar un incremento significativo hasta el momento.

Turismo

El turismo se perfila como la principal actividad económica. Si bien, aún la población no asimila el establecimiento de ésta como la principal por temor a los cambios y consecuencias que puede generar en la ciudad, eso no ha impedido que haya alcanzado un lugar destacado. La comuna se encuentra en un período de transición en el que se busca posicionarla como un destino turístico nacional e internacional. Esto requiere inversión y trabajo, en torno al desarrollo de una visión comunal enfocada hacia ese objetivo. Además, de ma-

yor especialización en el comercio y servicios destinados a los visitantes.

Natales se encuentra en un proceso de cambio, desde una vocación económica eminentemente ganadera hacia otra turística. En ese sentido, se busca consolidar y mantener lo que ya se ha construido y estructurado, y generar nuevos polos de atracción; así como también mejorar la infraestructura destinada a esta actividad.

La prolongación de la temporada, más allá del período estival, ha producido un mayor flujo de turistas en los meses de primavera y otoño. Asimismo, se ha potenciado el turismo de invierno y desarrollado estrategias para que los pasajeros permanezcan en Puerto Natales. Esto porque actualmente la ciudad es considerada como un lugar de tránsito hacia las Torres del Paine. El Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) releva la vocación de Natales como destino turístico y establece entre sus objetivos su consolidación como tal. Por esta razón establece, entre sus lineamientos estratégicos, proveer a la comuna de infraestructura de calidad. De este modo poder retener a los turistas y lograr que se visiten otros atractivos naturales y urbanos. El municipio estima que sólo se explota el 20% del potencial turístico de la comuna.

El ordenamiento territorial futuro de Puerto Natales se plantea acorde a la visión de una comuna eminentemente turística, por lo cual los usos industriales y no deseados se localizan fuera del área central, comercial y residencial. Asimismo, se establece el sector norte, llamado Puerto Borries, como una zona de turismo y actividades recreativas asociadas.

Además de fortalecer la actividad turística en las zonas aledañas a Puerto Natales, es necesario potenciar el turismo en la ciudad y generar espacios públicos atractivos. De este modo, es posible propiciar la estadía de los turistas y que no sea sólo un lugar de paso. Por ejemplo, parques urbanos, espacios con venta de productos artesanales, comercio especializado y oferta de educación acorde a estas actividades, entre otros.

Cabe señalar que el aeropuerto, infraestructura fundamental para los objetivos planteados, está en proceso de ampliación y remodelación, para recibir aviones de mayor magnitud y mayor cantidad de turistas.

El resguardo y cuidado del medio ambiente es un tema relevante que interesa preservar y que está directamente relacionado con el turismo, pues es la base del desarrollo económico para la comuna. En este sentido, la autoridad local ha implementado una serie de medidas destinadas a preservar el territorio, como la restricción del uso de bolsas plásticas y el incentivo al reciclaje.

► **Municipalidad de Natales**

La autoridad local, buscando entregar mayor institucionalidad a las acciones destinadas a potenciar la industria turística, conformó la Unidad de Turismo, creada bajo el alero de la Secretaría Comunal de Planificación (Secplan). Además, elaboró un diagnóstico con el fin de desarrollar planes de acción que activen la nueva unidad recientemente creada. Para situar estratégicamente esta actividad en la Municipalidad de Natales y, a su vez, posicionar a la comuna como un destino con identidad propia y como la puerta de entrada al Parque Nacional Torres del Paine.

► **Puerto Bories**

Esta localidad, cercana a Puerto Natales, se está consolidando como un destino turístico de alto estándar. El emplazamiento del antiguo frigorífico, el museo que expone sus piezas originales, la existencia de un hotel de lujo y la conservación de las antiguas viviendas estilo inglés de comienzos de 1900, han propiciado el desarrollo de un polo de atracción nacional e internacional de turistas que no sólo visitan las Torres del Paine y sus alrededores. Sino que también disfrutan de los beneficios y comodidades que ofrece el lugar, como cabalgatas y visitas guiadas.

► **Torres del Paine/Puerto Natales**

La relación entre ambas localidades es de interdependencia. Los servicios son absorbidos por Puerto Natales ya que es el centro urbano más cercano y mejor provisto de la provincia. Dándose, una relación estratégica entre las dos comunas (Cerro Castillo/Natales) pues ambas deben atender la demanda y requerimientos de los turistas que arriban a la zona. Puerto Natales, además de tener un comercio más especializado, cuenta con un nivel de servicios más amplio necesario para el desarrollo turístico. Además, allí se localizan los principales equipamientos educacionales y de salud, y las oficinas de los servicios públicos. El crecimiento de Cerro Castillo, ha llevado a que el municipio de Natales asuma el apoyo logístico y profesional dada la falta de servicios públicos.

Explotación Salmonera

En la comuna no se detectan problemas ambientales y sociales vinculados a la instalación de salmoneras. Sin embargo, existe preocupación por parte de la ciudadanía y de las autoridades locales por la posible instalación

de empresas de este rubro. Esto porque el aumento de la oferta laboral genera un polo de atracción de población y el incremento de los habitantes produce mayor demanda de servicios y atención por parte del gobierno local,

para lo cual no se encuentran preparados. Asimismo, este tipo de industria genera impacto ambiental y contaminación marítima, lo que perjudicaría la pesca artesanal, la pesca recreativa y el turismo.

**Capítulo IV:
Conclusiones.
Principales
Desafíos**

La caracterización y diagnóstico de la comuna de Natales en relación al análisis compartido realizado con los actores locales, dan cuenta de su vocación productiva así como de la visión futura que se tiene para su principal centro poblado que es Puerto Natales. Tanto el ordenamiento territorial como la inversión y las acciones estratégicas apuntan a generar un polo de desarrollo turístico amplio que establezca de manera permanente esta actividad como el eje productivo de la comuna.

Si se consideran estos aspectos centrales en la tendencia de desarrollo de la comuna y los procesos emergentes, es importante relevar varios aspectos en los que hay que profundizar para lograr los objetivos planteados.

Plan Desarrollo de Turismo – Pladetur

Resulta necesario elaborar un documento que oriente la industria turística de la comuna, que identifique los ámbitos consolidados y aquellos por fortalecer y, que presente las acciones, proyectos y estrategias que se deben desarrollar con el fin de potenciar y consolidar la actividad.

El documento debiera reunir los planteamientos plasmados en el Plan Urbano Estratégico - PUE²⁰, con sus proyectos detonantes; el nuevo Plan Regulador Comunal con su planifica-

ción territorial orientada a consolidar zonas comerciales y expandir la ciudad, hacia sectores residenciales y eminentemente turísticos; el Plan de Desarrollo Comunal – Pladeco, que hace un diagnóstico de la comuna y establece los ámbitos en los que se debería intervenir en los próximos años; y la Estrategia Regional de Desarrollo, que entrega un balance general característico de la región sobre la base de un diagnóstico, considerando objetivos asociados a indicadores con el fin de lograr las metas propuestas.

Un territorio con condiciones geográficas y patrimoniales extraordinarias que busca convertirse en un polo turístico de intereses especiales entregando un producto distinto y exclusivo, debería considerar contar con un documento que lo guíe y establezca su política de turismo. Algo necesario para llegar a ser un sector estratégico de la economía local en un mercado cada vez más competitivo y exigente

Mesa Intersectorial

Se requiere crear una instancia o mesa de trabajo, entre diferentes actores institucionales involucrados en el desarrollo turístico de la comuna. Así como también generar sinergias entre la administración local y regional, con participación de representantes del gobierno central involucrados en el desarrollo del turismo.

²⁰ Elaborado por mandato del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de licitación pública.

El gobierno local que conoce y lidera los procesos comunales vinculados al turismo, y trabaja con la ciudadanía en torno a este tema, es el actor central en esta mesa de trabajo, por lo que su rol es de articulador entre entes públicos y privados.

La inversión en vialidad, infraestructura y equipamiento realizada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo lo lleva a ser partícipe de los lineamientos y estrategias futuras destinadas a fomentar el turismo, ya que sus acciones inciden directamente en el desenvolvimiento de la construcción.

Por su parte el Ministerio de Obras Públicas, Gobierno Regional y Sernatur, son también actores significativos en el trabajo intersectorial, pues sus acciones tienen consecuencias en el territorio.

Evaluación del Impacto de la Inversión en Infraestructura

Por último, se propone medir el impacto de la inversión en infraestructura en la actividad turística. En la medida en que se terminen las obras y se incorporen a la dinámica urbana, sería interesante, como insumo para el Pladetur y las estrategias locales de desarrollo turístico, evaluar los resultados de dichas obras. Esta información entrega insumos para conocer las consecuencias de las inversiones, analizar y considerar las medidas que aumentarían el flujo turístico y lograr, de este modo, que la comuna consiga consolidarse como un destino turístico de intereses especiales.

La Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena 2012-2020 (IDER, Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera, 2011), propone en el apartado de Turismo, además de una imagen objetivo, una serie de objetivos estratégicos asociados a indicadores para medir su cumplimiento. Si bien, los objetivos responden a la estrategia regional, éstos se enmarcan en una visión general de lo que se busca a futuro para la región por lo que podrían considerarse para analizar los avances en turismo en la comuna ²¹.

21 En el apartado de Turismo del documento se establecen 6 objetivos estratégicos con territorios de impacto, acciones asociadas, indicadores de impacto y plazos.

Bibliografía

- ▶ ACCL, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral. (2008). Estudio de Factibilidad Plan Regulador de Natales. Santiago.
- ▶ ACCL, Arquitectura, Construcción, Consultoría Integral. (2013). Proposición de Proyecto Plan Regulador de Natales. Santiago.
- ▶ Arcadis Geotecnica . (2008). Levantamiento Plan Regulador Intercomunal Natales-Torres del Paine. Santiago.
- ▶ CEC Consultores Ltda. (2003). Plan Regional de Desarrollo Urbano XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena . Santiago.
- ▶ Comisión Nacional de Medio Ambiente. (2010). Primer reporte sobre manejo de residuos sólidos en Chile . Santiago.
- ▶ IDER, Insituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera. (2011). Actualización Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO 2011-2015. Puerto Natales.
- ▶ Instituto Nacional de Estadística - INE. (2007). Censo Agropecuario y Forestal. Santiago.
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas - INE. (2002). Censo. Santiago.
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas-INE. (2007). División Político Administrativa y Censal. Santiago.
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas - INE. (2015). Proyección de Población. Santiago.
- ▶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios. (2014). Vivienda social en copropiedad. Catastro Nacional de Condominios Sociales. Santiago.
- ▶ PAC Consultores. (2012). Plan Urbano Estratégico, Localidad de Puerto Natales, Región de Magallanes. Santiago.
- ▶ Seremi, Ministerio de Medio Ambiente, Región de Magallanes y la Antártica Chilena. (2014). Cuenta Pública. Punta Arenas.
- ▶ Servicio de Impuestos Internos -SII. (2013). Número de Empresas por Rubro y Comuna . Santiago.
- ▶ Servicio Nacional de Pesca - Sernapesca. (2013). Informe Actividades de Fiscalización efectuadas en materia de Pesca y Acuicultura. Santiago.
- ▶ Servicio Nacional de Turismo - Sernatur. (2015). Cuadro Estadístico Llegada de Turistas 2015. Santiago.
- ▶ Servicio Nacional de Turismo, Dirección Regional Magallanes y la Antártica Chilena. (2015). Antecedentes de Mercado Turístico XII Región. Punta Arenas.
- ▶ Superintendencia de Servicios Sanitarios. (2013). Informe Anual de Coberturas Urbanas de Servicios Sanitarios. Santiago.

