

ETAPA 1.2. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN, ANÁLISIS TERRITORIAL E INICIO DE LA EAE

" PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL CAUQUENES"



Resumen Ejecutivo

Mayo 2019

1 Presentación

El siguiente documento da cuenta de los principales resultados correspondientes a la Etapa 1.2. del estudio Plan Regulador Intercomunal Cauquenes, correspondiente al Levantamiento de información, análisis territorial e inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica que acompaña el proceso de elaboración del Plan Regulador Intercomunal de Cauquenes.

Los objetivos principales de esta etapa son:

- Realizar un diagnóstico acabado del territorio en análisis, que incluye un análisis crítico al PRI Cauquenes vigente, y la elaboración y actualización de la cartografía que servirá de base para el desarrollo del estudio; un análisis de escenarios y tendencias de desarrollo, y la realización de talleres de levantamiento de información con actores relevantes (Organismos de la Administración del Estado y actores sociales).
- Dar inicio al proceso Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y su proceso de análisis y difusión, tal como se establece en el Reglamento de la EAE. Junto con lo anterior, se informa a los concejos municipales de las comunas involucradas del inicio del estudio y sus alcances.

1.1 Actividades desarrolladas

En función de los objetivos y contenidos a abordar durante la Etapa 1.2 Recopilación de Antecedentes, se desarrollaron las siguientes actividades:

1.1.1 Revisión de antecedentes secundarios

Se revisó la información proporcionada por el mandante y investigaron diversas fuentes bibliográficas, con el objetivo de complementar dichos datos. Esto incluyó la revisión de publicaciones científicas y educacionales (revistas científicas, memorias de título, tesis, etc.), información generada por entidades públicas (SERNAGEOMIN, MOP, DGA, CONAF, MINVU, CIREN, municipalidades, etc.) e información existente en archivos de prensa, entre otros documentos, asociados a los siguientes temas:

- Cartografía base. Se revisaron coberturas entregadas por mandante, IGM 1:50.000, IDE de diversos organismos públicos.
- Recopilación cartografía geológica y estudios geológicos anteriores.
- Imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth y otras de dominio público.
- Registros climáticos, otros asociados a Cambio Climático, incendios forestales, etc.
- Información sobre infraestructura sanitaria, de transportes y comunicaciones, energética.
- Datos sobre equipamientos a nivel comunal e intercomunal, especialmente equipamientos críticos: salud, educación, seguridad.
- Datos sobre población, vivienda, actividades económicas, empleo, pobreza, industria y otros para caracterización socioeconómica y productiva del área.
- Información sobre medio ambiente, áreas protegidas, recursos naturales.
- Datos sobre patrimonio construido, patrimonio inmaterial, arqueología e historia local.
- Instrumentos de planificación territorial vigentes, planes de desarrollo regional y comunales.
- Datos de vulnerabilidad social y económica.
- Políticas, planes, programas y proyectos asociados a los ámbitos económico, productivos y sociales.

1.1.2 Recopilación de información primaria

1.1.2.1 *Visitas a terreno y determinación de localidades a estudiar*

Los profesionales del equipo consultor realizaron visitas a terreno para recopilación de datos y observación de la situación actual del área de estudio.

Se definió a partir de la recopilación de información secundaria cuáles serían las localidades que se abordarían en mayor detalle para el estudio de riesgos, definiéndose un polígono amplio que posteriormente pueda ser ajustado a partir de criterios de planificación, en caso de que la correspondiente localidad sea incorporada como zona de extensión urbana por el PRI. Esas áreas de estudio fueron luego cotejadas en terreno.

Las áreas de estudio para cada lugar se determinaron a partir las concentraciones de edificaciones identificadas en y alrededor las localidades principales de cada comuna. Su extensión se definió en todos los casos mayor a estas concentraciones, considerando hitos naturales (laderas, esteros, etc.) o buffers que permitan que posteriormente se ajusten sus límites, en caso de incorporarse como zonas de extensión urbana, considerando polígonos que hayan sido analizados en esta etapa de diagnóstico, de modo que no sea necesario posteriormente analizar nuevas áreas, en lo posible.

Las localidades que se analizaron en la etapa de diagnóstico fueron definidas también a partir de la cantidad de población según censo 2017, la existencia de equipamiento local y la relevancia asignada a estas entidades por parte de los representantes de los municipios. Ello fue cotejado por el equipo consultor en una primera visita a terreno.

1.1.2.2 Reuniones con municipios

Asimismo, se llevaron a cabo reuniones con encargados municipales a los que se consultó por proyectos, un diagnóstico preliminar de los requerimientos normativos asociados al PRI, problemas ambientales y expectativas respecto del proceso de planificación, entre otros aspectos.

1.1.2.3 Actividades de participación ciudadana

Con base en la metodología propuesta, se desarrollaron actividades correspondientes a:

- Presentaciones a Concejos Municipales de las comunas de la provincia para dar inicio al proceso de elaboración del PRI y comunicarles los próximos pasos.
- Reunión de inicio de Evaluación Ambiental Estratégica con servicios públicos.
- Reuniones de participación ciudadana por comuna, con dirigentes de organizaciones sociales territoriales y funcionales, además de participación de funcionarios y autoridades comunales.

1.1.3 Reuniones con contraparte técnica

Al inicio de la etapa se desarrolló una reunión de ajuste metodológico y la presentación de la metodología de participación ciudadana.

Luego se sostuvo una reunión de avance de la etapa, donde se complementó las presentaciones que se hicieron en la reunión de EAE y los talleres comunales, a los cuales asistió también la contraparte del estudio. En esta reunión se presentaron los principales resultados de la recopilación de antecedentes y el diagnóstico intercomunal desarrollado hasta la fecha.

1.1.4 Sistematización y análisis de la información recopilada

Cada profesional y equipo de trabajo sistematizó, analizó y preparó la información necesaria para el desarrollo del diagnóstico temático.

Con posterioridad, esta fue compilada y analizada en conjunto en reuniones de equipo para preparar el diagnóstico integrado e identificar escenarios para, en la etapa siguiente, desarrollar las alternativas de estructuración e imagen objetivo del territorio intercomunal.

1.1.5 Compilación y edición del informe

Se preparó finalmente la entrega de la etapa considerando los contenidos de las bases técnicas y la oferta.

2 Resumen Ejecutivo

2.1 Diagnóstico integrado y escenarios de desarrollo

El territorio intercomunal se caracteriza por una dependencia funcional respecto de la ciudad de Cauquenes como capital provincial que concentra el comercio y los servicios. La estructura vial de la provincia y particularmente la de la comuna de Cauquenes refuerza esta centralidad, rota de manera más bien reciente con la consolidación en las últimas décadas de la ruta costera, que ha favorecido el desarrollo del turismo en las localidades litorales y particularmente en la comuna de Pelluhue, que poco ha poco ha aumentado su nivel de incidencia territorial, económica y poblacional.

El desbalance existente en términos de concentración de la población en las localidades rurales respecto de las capitales comunales, pero particularmente de la ciudad de Cauquenes, ha incidido en la paulatina y constante migración campo-ciudad aumentando aún más el desequilibrio socio-espacial.

En relación con crecimiento urbano, especialmente en el área costera, este se ha producido mayormente de manera informal y sin considerar la normativa vigente, concentrándose en Pelluhue entre Mariscadero por el norte y Quilicura por el sur, incluyendo Chovellén, Cardonal y otros sectores rurales. Esto ha generado requerimientos por saneamiento y servicios. Este crecimiento considera tanto subdivisiones de predios rústicos como venta de derechos (“loteos brujos”), localizados en varios casos sobre sectores ambientalmente sensibles o bien expuestos a amenazas naturales. Gran parte de este desarrollo inmobiliario corresponde a demanda por segunda vivienda o equipamiento destinado al turismo, pues la población de la provincia se encuentra en un proceso de decrecimiento y la demanda de vivienda alcanza a ser cubierta con creces con el suelo actualmente disponible en las áreas urbanas.

El desarrollo del territorio de Cauquenes es altamente dependiente de la disponibilidad de agua para los distintos usos de suelo. Si bien los números indican que existiría disponibilidad suficiente para cubrir los requerimientos futuros en las áreas urbanas de la provincia y hay diversos APR que cubren las necesidades de gran parte de la población rural, tanto la empresa sanitaria como los CAPR presentan dificultades de funcionamiento en la actualidad. Asimismo, existe presión de los usos agrícolas y forestales respecto de los urbanos, que claramente son un porcentaje menor de la demanda por agua.

Respecto de la población intercomunal, entre los años 2002 – 2017 esta se contrae en un 0,02%, lo cual, en conjunto con el crecimiento del número de habitantes en la escala regional, deriva en una disminución en su peso relativo, pasando de representar el 7,3% al 5,5% de la región del Maule. En la descomposición comunal, solo Pelluhue presenta un aumento en su total de habitantes (18,04%), mientras Chanco presenta una contracción de un 5,59% y Cauquenes de un 1,88%.

En términos de distribución, entre 2002 y 2017 se aprecia una tendencia hacia la concentración de la población en las zonas urbanas de la intercomuna, de manera que los habitantes urbanos pasan de representar un 67,7% a un 72,2% del total. Tal situación es particularmente evidente en la comuna de Cauquenes, donde el mismo indicador sube desde un 74,7% en 2002 a 81,9% en 2017, lo cual se ve compensado por la variación de la población rural de Pelluhue, cuyo crecimiento de un 39,6% a un 46,1% se explica por el aumento de la población rural del distrito de Curanipe y por la contracción del área urbana del distrito de Chovellén. Cabe indicar que la comuna de Chanco tiende a mantener su nivel de ruralidad, dado que en 2002 un 57,6% de sus habitantes viven en áreas rurales, mientras en 2017 un 56,1% se mantiene en ellas.

La intercomuna tiende hacia la contracción de la base de su pirámide poblacional, destacando el crecimiento de los segmentos por sobre los 44 años, situación que se reproduce al interior de cada una de las comunas que la integran, manifestándose un paulatino envejecimiento de la población.

En términos del tamaño de las empresas que operan en el territorio, la intercomuna presenta baja presencia de instituciones de gran tamaño, alcanzando al año 2017 un 1,4% del total de la región del Maule. Así, sus empresas se ubican principalmente en el segmento de microempresa, con un 73,1% del total en 2017. Por otra parte, las ventas de la intercomuna se explican principalmente por el rubro Agricultura y Silvicultura, representando un 31,6% del total al mismo año, y por el rubro Comercio, con un 36,2%.

En el período 2014 - 2017 se aprecia una tendencia a la contracción de las ventas en Agricultura y Silvicultura, la cual se profundiza en el corto plazo, cayendo en un 13,1% entre 2016 y 2017. Al final del período analizado, las ventas de este rubro se concentran principalmente en Cauquenes (73,8%) y en menor grado en Chanco (15,6%) y Pelluhue (10,6%), situación que es relativamente consistente con lo observado en 2014.

La actividad silvícola se desarrolla en todo el territorio intercomunal, asociada principalmente con la plantación de pinos, con un 81,3% de la superficie plantada a 2016, y localizada principalmente en la comuna de Cauquenes, que posee un 70,3% del total plantado en la intercomuna al mismo año.

En términos de cultivos específicos, la comuna de Cauquenes centra su actividad en viñas y parronales viníferos, particularmente en uva vinífera tinta, con una superficie plantada que crece de forma constante entre los años 2008 y 2017, para ocupar el segundo lugar a nivel regional al final del indicado período. Por su parte, en las comunas de Chanco y Pelluhue destaca la actividad en torno al cultivo de frutillas, que absorbe prácticamente la totalidad de los cultivos de frutales del sector costero de la intercomuna.

Complementariamente, las ventas del sector Comercio presentan un aumento sostenido entre 2014 y 2017, donde la comuna de Cauquenes aporta con un 66,7% del total vendido al año 2017, mientras Pelluhue lo hace con un 25,4% y Chanco con el 10,3% restante.

En una menor escala, entre 2014 y 2017 se observa una tendencia hacia el aumento de las ventas del rubro Hoteles y Restaurantes, concentrada principalmente en la comuna de Pelluhue, y explicada por el crecimiento de su población flotante que pasa de representar un 60,7% del total intercomunal en 2013, a un 83,2% en 2017. En el mismo sentido, al año 2017 la comuna de Pelluhue posee el 66,9% de las viviendas de temporada de la Intercomuna, las cuales se ubican mayormente (69,9%) en su zona urbana.

Aunque posee un volumen de ventas relativamente pequeño, la Industria Manufacturera Metálica presenta un crecimiento sostenido en el período 2014-2017, localizada exclusivamente en la comuna de Cauquenes y ocupada en torno a labores de fabricación de productos metálicos de uso estructural, fabricación de muebles y reparación de maquinaria.

A pesar de que la intercomuna tiene una situación de empleo relativamente estable y presenta niveles de desempleo inferiores al promedio regional, ello no se ve reflejado en el ingreso de los hogares que es inferior al promedio regional tanto en 2013, como en 2015 y 2017. Cabe indicar que entre 2013 y 2017 solo en la comuna de Cauquenes se observa un aumento real en el ingreso autónomo de los hogares. Como consecuencia de lo anterior, en el mismo período la Provincia de Cauquenes, coincidente con la intercomuna, presenta la mayor tasa de pobreza por ingresos de la región, mientras su tasa de pobreza extrema crece entre 2013 y 2015, para disminuir levemente entre 2015 y 2017.

En el ámbito del patrimonio cultural, producto de diversos terremotos ocurridos en la zona y particularmente luego del sismo y tsunami de 2010, el patrimonio protegido ha sufrido significativas pérdidas, con un proceso de reconstrucción que no fomentó su mantención sino principalmente su reemplazo tratando de conservar ciertos valores estilísticos y morfológicos en las edificaciones, afectando tanto al poblado de Sauzal como a la Zona Típica de Chanco, donde alrededor de la mitad de las edificaciones resultaron dañadas y muchas de ellas fueron demolidas. En el área rural la situación

es incluso más compleja, pues algunas edificaciones fueron definitivamente abandonadas tras el terremoto, por las dificultades que implicaba su reconstrucción.

Por el contrario, respecto del patrimonio inmaterial, en los últimos años se ha producido la recuperación de algunas festividades y el desarrollo de otras, asociadas tanto al ámbito comunitario propiamente tal como al fomento del turismo asociado a la ruralidad o a las tradiciones locales.

En cuanto al patrimonio natural, este se encuentra concentrado principalmente en el borde costero, con elementos y sectores significativos por su condición única, aunque es altamente vulnerable al cambio climático, pero también frente al desarrollo urbano o a un turismo no regulado, así como otras amenazas antrópicas como los incendios forestales.

Comprendiendo las dinámicas actuales del sistema territorial intercomunal se proyectan dos escenarios posibles, los que corresponden a un escenario tendencial y un escenario de desarrollo proyectado.

En ambos escenarios se considera la proyección de la población con una disminución en su peso relativo, en vista de las tendencias actuales, y se proyecta un crecimiento anual de un 1,11% en la población de Pelluhue, mientras que la población de la comuna de Cauquenes caería a una tasa de un 0,13% anual y Chanco perdería un 0,38% de sus habitantes cada año. En esta proyección, se entiende que no sólo se encuentra el fenómeno de pérdida y ganancia de población, sino también el de migración interna y reubicación dentro de la intercomuna, con una tendencia al crecimiento de población urbana por pérdida y traslado de población rural a las ciudades principales.

El escenario tendencial corresponde a la proyección de la dinámica territorial actual del sistema de centros poblados, donde la ciudad de Cauquenes continúa concentrando la población de la intercomuna, con la mayor oferta de residencia y fortalece su red de equipamientos orientada a la escala intercomunal, comprendiendo que sostiene las mayores áreas de expansión y se mejora la conectividad intercomunal y regional-interior.

En este escenario, las relaciones funcionales del sistema siguen siendo desde las comunas del litoral (Chanco y Pelluhue) hacia el secano interior, teniendo a Cauquenes como primer centro de servicios del eje funcional interior. Así, se consolida la concentración en la comuna de la actividad comercial y de servicios financieros, en conjunto con la mantención de actividad productiva, orientada principalmente a la cobertura de las necesidades de la escala intercomunal.

En este escenario, si bien Pelluhue-Curanipe mantiene su tendencia al crecimiento, su rol continúa fortaleciéndose como comuna de turismo asociado a la ruta costera y su condición litoral, acompañada de Chanco como comuna de agroturismo y turismo de especialidades (fortaleciendo sus áreas de valor ambiental y patrimonial) en una dinámica de complementariedad de roles turísticos comunales.

La dinámica principal del escenario tendencial comprende la dependencia del sistema costero con el sistema interior del secano y del valle central, teniendo la ruta costera como complemento del rol turístico litoral.

Por su parte, el escenario de desarrollo proyectado considera que Pelluhue y Chanco se fortalecen como núcleos urbanos de prestación de servicios intercomunales, conformando en su vínculo un sistema binuclear de cabeceras urbanas. Este escenario sitúa a Pelluhue-Curanipe (conurbación) como polo ampliado de servicios para la intercomuna costera, fortaleciendo el flujo norte-sur, apoyado por la nueva ruta MOP proyectada (Pueblo Hundido-Quinta Chile), generando una oferta más diversa de equipamiento y servicios urbanos para el sistema de localidades del litoral, en contrapeso a la ciudad de Cauquenes.

En este escenario el sistema litoral, por su proximidad recibe las externalidades positivas de la nueva Región de Ñuble (mayor posicionamiento del territorio costero e inversiones públicas regionales), el fortalecimiento del rol turístico impulsado por el Gobierno en la costa de la Región del Maule, y la demanda turística asociada a deportes náuticos de elite. Igualmente, el de la Región de Ñuble, principalmente Cobquecura y Buchupureo, aumentan su interacción en flujos y demanda de servicios hacia la conurbación Pelluhue- Curanipe. Hacia el norte, aumenta la gravitación de Chanco también en función del desarrollo del eje costero norte-sur, potenciando su relación con la comuna de Constitución y aumentando la gravitación en la comuna de la localidad de Loanco.

Cauquenes, en tanto, se fortalece como sistema interior independiente y sus localidades menores, si bien sostienen la brecha de escala entre la capital comunal y los caseríos, fortalecen su identidad rural en torno a la producción vitivinícola de la red desplegada en torno al centro comunal, mejorando conectividad entre zonas de la ruta del vino (estructura de anillo vial). Este fortalecimiento de la actividad vitivinícola apunta a la consolidación de un rol complementario de enoturismo que pueda asociarse a las dinámicas turísticas del litoral, en conjunto con el desarrollo de una cadena de viñas artesanales y de cepa patrimonial que permiten mejorar el nivel de ingresos de los actuales productores de uva vinífera a través del encadenamiento hacia delante de su estructura productiva.

La estructura urbana del litoral establecería una relación funcional entre el norte de Chanco (Loanco-Pahuil) y el sur de Pelluhue hacia el núcleo urbano intermedio de Pelluhue-Curanipe, disminuyendo la dependencia funcional con Cauquenes y sostendría un carácter de complementariedad entre los núcleos urbanos litoral y secano, por sobre la relación actual de dependencia, escenario en el cual la trama de servicios de Pelluhue profundiza la tendencia de aumento en su nivel de complejidad para dar cabida a las nuevas necesidades derivadas del crecimiento del sistema binuclear.

2.2 Inicio del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica

Se desarrollaron durante la etapa actividades asociadas al acto administrativo de inicio del proceso de EAE del PRI, su envío a la SEREMI de Medio Ambiente, la publicación del extracto en el Diario Oficial y otros medios de comunicación masivos, la publicación de los antecedentes de inicio en los municipios de la provincia y en la SEREMI MINVU y la realización de un taller de inicio con los servicios públicos.

En el marco de la EAE, para el desarrollo del instrumento se consideran los siguientes objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad.

Objetivos ambientales:

- Resguardar los corredores ecológicos conformados por ríos, esteros y quebradas del territorio intercomunal por sus servicios ambientales asociados a su biodiversidad, su condición de recurso hídrico, ventilación, control de temperaturas e inundación, y calidad paisajística y recreación.
- Resguardar las playas, dunas, humedales y acantilados del borde costero intercomunal por sus servicios ambientales como refugio, sitios de nidificación y descanso de aves y fauna silvestre, control de amenazas de tsunamis, marejadas e inundación, y por su valor paisajístico, turístico y de recreación.
- Resguardar los suelos de mayor aptitud agrícola como base productiva de la Intercomuna.
- Evitar el emplazamiento de la población y establecer usos de suelo compatibles en las áreas de riesgos naturales por remoción en masa, tsunami e inundación hídrica.

Criterios de sustentabilidad:

Criterio 1: Territorio que valora y resguarda su patrimonio natural.

Criterio 2: Sistema de centros poblados sustentable, equilibrado, seguro, integrado y equitativo.

Criterio 3: Crecimiento económico en base a vocaciones productivas y el uso racional de los recursos naturales.

2.3 Actividades de participación ciudadana

Conforme la metodología presentada, se desarrollaron durante la etapa:

- Presentaciones a los concejos municipales de cada comuna.
- Reuniones de inicio y avance con la contraparte técnica del estudio.
- Reuniones de participación ciudadana con organizaciones sociales en cada comuna.
- Reuniones con profesionales municipales en los tres municipios.
- Encuestas a servicios públicos en el marco del taller EAE.
- Encuestas a dirigentes en el marco de talleres comunitarios comunales.
- Análisis de resultados de las reuniones y de las encuestas.
- Mapa de actores a partir de lo anterior que dan cuenta del interés e influencia de los diversos actores identificados, sus relaciones entre pares, con los servicios públicos y con los municipios.