

El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile

MARCO AURELIO MARQUEZ POBLETE¹

Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

El presente artículo aborda los principales desafíos o enfrentar en la ordenación del territorio rural del país, revisando el marco normativo disponible, presentando de los problemas más relevantes respecto al uso del espacio rural como son las parcelaciones para usos residenciales, y estudia una de las propuestas más recientes para enfrentar los temas de planificación rural.

ABSTRACT

The article treats the main challenges to face by rural territorial planning in Chile. It reviews available regulations and presents one of the most important problems of rural land use, which is division of land for residential use. The article also studies one of the most recent proposals to face rural planning issues.

INTRODUCCION

Lograr el desarrollo del medio rural nacional, entendido este desarrollo como el proceso de incremento constante y sostenido del nivel de vida de las personas que lo habitan (Weitz, 1995), debe necesariamente considerar como una de sus tareas el ordenamiento territorial racional y sustentable de los espacios geográficos que lo integran.

En tal sentido, existe conciencia en el país de que se deben enfrentar los problemas y conflictos originados por la ausencia de un marco regulatorio de los usos del espacio rural que evite que sus habitantes asuman los costos de las externalidades negativas y deseconomías originadas por usos degradantes de los recursos, en especial el recurso suelo.

El nuevo escenario que impone la realidad chilena en relación al uso del territorio enfrenta a las autoridades gubernamentales a grandes responsabilidades. La actuación del sector público en el desarrollo del territorio, orientado a lograr una mayor eficiencia y una mejor calidad de vida, aparece como una cuestión fundamental y de una importancia política cada vez mayor, evitando con-

tinuar con tendencias de desarrollo territorial no planificado ni articulado que en muchos casos generan una degradación del medio (Márquez, 1997a).

En tal sentido, el presente artículo tiene como objetivo señalar los principales desafíos a enfrentar en la ordenación del territorio rural del país, revisando el marco normativo disponible, presentando uno de los problemas más relevantes respecto al uso del espacio rural como son las parcelaciones para usos residenciales, y estudiando una de las propuestas más recientes para enfrentar los temas de planificación rural.

DESARROLLO RURAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un elemento importante a señalar inicialmente es que el sector rural constituye el área donde se concentra una mayor proporción de pobres en la mayoría de los países en desarrollo. Así en América Latina a inicios de los años 90 existían más de ochenta millones de personas en niveles de pobreza (Márquez, 1991).

Respecto a Chile, los datos del Ministerio de Planificación y Cooperación señalaban que si bien se había producido un importante proceso de disminución de la pobreza rural de un 51 % que existía en 1987 a un 31,6% en 1994, seguía siendo un fenómeno significativo, donde además se presen-

¹ El autor es Geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile y posee estudios de especialización en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel.

taban los mayores porcentajes de indigencia (Comité de Ministros Social, 1997), una pérdida del dinamismo en la reducción de dicha pobreza y un incremento de la brecha de ingresos entre los más pobres y los más ricos del mundo rural.

A partir de las cifras antes señaladas, existe consenso en todos los gobiernos de la región que es tarea primordial la superación de las desigualdades socioeconómicas extremas que afectan a nuestras sociedades y por tanto las políticas de desarrollo rural planteadas deben tener como objetivo principal incrementar, modernizar y/o mejorar la calidad de vida de las personas y revitalizar los valores sociales de los habitantes rurales.

Por otra parte, los estudios sobre ordenamiento territorial del espacio nacional (Bustos, 1998), entendido ordenamiento territorial como la acción pública destinada a armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto de utilización racional y sustentable (Márquez, 1997a), muestran que la planificación territorial es aún una tarea pendiente en el medio rural chileno, el cual está crecientemente diversificado, sujeto a importantes transformaciones y a una importante presión ambiental. En tal sentido al igual que en los países de la Unión Europea los espacios rurales se han convertido en áreas vulnerables o de fragilidad, que requieren un proceso de ordenación territorial con herramientas específicas para sus particularidades (García Ramón *et al.*, 1995).

EL MARCO NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ALGUNOS ANTECEDENTES

El uso y localización de las actividades en el territorio existente en la actualidad son el resultado de la gestión de numerosos actores institucionales públicos y privados, que se encuentran operando bajo un respaldo jurídico de muy diversa naturaleza. De este modo, se puede señalar que el ordenamiento territorial se encuentra regulado por una serie de cuerpos legales específicos y parciales, referidos a diversos temas y áreas tales como el Transporte, la Vivienda, la Energía, las Obras Públicas y los Bienes Nacionales (CONAMA, 1998).

Actualmente, el Ordenamiento Territorial y en particular la Planificación Territorial en el país se desarrolla a partir de lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En estas normas, el Ordenamiento Territorial se

encuentra fuertemente orientado a las áreas urbanas más que a todo el territorio.

En el nivel superior se encuentra el Plan Regional de Desarrollo Urbano, que contiene un Diagnóstico Regional, Lineamientos Estratégicos y Planos. Sin embargo, no es un instrumento normativo, ya que no genera una Ordenanza Local. En el segundo nivel se encuentran los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos, conformados por una Memoria Explicativa, una Ordenanza Local y Plano. En tercer lugar se ubican los Planes Reguladores Comunales, con los mismos instrumentos exigidos para el nivel intercomunal, al que se le agrega un Estudio de Factibilidad Sanitario, y finalmente los Planes Seccionales, con los mismos productos que en el nivel comunal. Tanto los Planes Intercomunales como los Comunales y Seccionales establecen un "área norrnada" o "área urbana", dejando sin norma al espacio existente fuera de los límites urbanos (CONAMA, 1998).

Si bien la Ley General y la Ordenanza constituyen los cuerpos legales que rigen de manera principal el procedimiento para la elaboración y modificación de los instrumentos de planificación territorial urbana ya indicados, ellos deben complementarse con las disposiciones emanadas en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Dicha ley establece en su artículo 17 de manera explícita funciones que el gobierno regional debe desarrollar en materia de ordenamiento territorial.

Otra forma de ordenamiento territorial 10constituye la que surge a partir de la Política Nacional de Uso del Borde Costero. En este caso la regulación de este espacio comprende tanto a áreas urbanas como rurales y obviamente a zonas marinas como zonas terrestres.

El territorio a ordenar se encuentra regulado actualmente por un conjunto cuerpos jurídicos parciales, en función de sus requerimientos específicos. Desde este punto de vista, CONAMA en su documento "Ordenamiento Territorial o Regulación del Comportamiento Espacial" señala que es posible distinguir tres territorios claramente definidos donde la normativa sectorial define espacios operacionales:

- a) Territorio Urbano: El espacio urbano corresponde a aquella área que por excelencia ha sido parte de los instrumentos de planificación urbana desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- b) Territorio Rural: Se considera como territorio rural al resto del territorio no urbano. Por lo tanto corresponde a la mayor parte del país.

Este amplio espacio presenta iniciativas de planificación y manejo muy parcializadas, como Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas (SNASP) o Borde Costero, donde sólo se planifica la ocupación de sectores o espacios muy específicos.

- e) Territorios Sujetos a Normas Específicas. Finalmente, existen territorios que de acuerdo a normas legales propias son regulados, no requiriendo la fuerza de una nueva legalidad para su definición. En tal caso se pueden mencionar los territorios del SNASP, los sectores con sitios arqueológicos o antropológicos, entre otros. Una mayor eficiencia en la obtención de los beneficios sociales, que proporcionan las características naturales, desde la perspectiva de los recursos, requerirá de una mejoría sustancial en la administración y gestión ambiental.

LOS PRINCIPALES CONFLICTOS Y FALENCIAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL

Los especialistas señalan que los conflictos territoriales existentes hoy día en el país tienen su origen, entre otros, en la falta de instrumentos de planificación adecuados para el espacio rural, ya que de acuerdo a la normativa vigente los instrumentos de planificación territorial poseen un fuerte sesgo urbano, dejando el espacio territorial rural a una planificación casuística a través de la Ley de Predios Rústicos y de la normativa relacionada al Cambio de Uso de Suelo.

Respecto al tema, se debe señalar que en el país diversos sectores de la sociedad (universidades, colegios profesionales, políticos y la comunidad en general) han planteado recurrentemente la necesidad de que se modernice la legislación que regula el desarrollo urbano en el país y que el Gobierno elabore y aplique una Política sobre Ordenamiento Territorial que enfrente las consecuencias negativas generadas por la utilización no sustentable del territorio, las cuales se reflejan en un importante deterioro de la calidad de vida de las personas y del medio ambiente en general.

Esta política debería establecer los lineamientos fundamentales para la definición de los usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización racional y ambientalmente sustentable del territorio (compatibilizando las demandas de suelo de

las actividades agrícolas, industriales, mineras, residenciales, turísticas, de transporte y comunicación, etc.),

Lo anterior es necesario dado que la planificación y el ordenamiento territorial en Chile, tanto urbano como rural, están siendo sobrepasados por la dinámica del mercado, en especial en las áreas rurales (González y Márquez, 1995).

EL ORDENAMIENTO DE LOS ESPACIOS RURALES EN CHILE

En el ámbito del espacio rural, a pesar de la ausencia de un ordenamiento territorial rural orgánico (es decir, un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación de los espacios rurales), existen una serie de instrumentos y normas jurídicas vigentes que tienen un impacto territorial. Los principales instrumentos son el Cambio de Uso de Suelo (artículo N° 55 del Decreto Supremo N° 458 del MINVU) y el Decreto Ley N° 3.516 sobre División de Predios Rústicos.

El primero permite modificar el destino de un predio de rural a otra categoría (residencial, comercial, industrial, etc.), en tanto que el segundo permite subdividir un predio como máximo hasta 0,5 ha, que permite desarrollar finalmente las denominadas "parcelas de agrado". La posibilidad de ejecutar estas acciones responde a una condición singular, o sea, proyecto a proyecto. Por lo tanto, no se enmarca en una estrategia de ordenamiento del espacio rural.

Por otra parte, un conjunto de leyes que tienen efectos sobre el ordenamiento rural son:

- Cambio de Uso del Suelo (SNASPE, Monumentos Nacionales, Santuarios de la Naturaleza).
- Saneamientos de Título (MBN), Título Gratuito (Ley N° 1.939).
- Extracción de Aridos, Pozos Lastreiros.
- Código de Minería.
- Areas Silvestres Privadas (Ley N° 19.300).
- Planes de Manejo Forestal (DL 701).
- Planes de Descontaminación y Zona Saturada (Ley N° 19.300).
- Zonas de Interés Turístico (SERNATUR).
- Política de Ordenación de Cuencas.
- Zonas de Infraestructura de Obras Públicas (MOP).
- Ley Indígena.

UN EJEMPLO DE FALENCIAS EN LA PLANIFICACION RURAL: EL DECRETO LEY N° 3.516 Y SU IMPACTO EN EL USO DEL SUELO

Un caso emblemático de la ausencia de un ordenamiento territorial del medio rural, y del uso de la legislación vigente en forma desviada hacia fines particulares, lo representa el Decreto Ley 3.516. A finales del año 1980 el Gobierno Militar dictó dicho decreto, el que estableció normas sobre división de predios rústicos, a fin de que aquellos campesinos que vendían los predios agrícolas provenientes de la Reforma Agraria pudieran asentarse, evitando así problemas de allegamientos o la formación de campamentos habitacionales en las áreas rurales. Para ello, se autorizaba la segregación de parte de los predios en terrenos de 5.000 metros cuadrados.

Así, el D.L. N° 3.516 permite dividir libremente los denominados "predios rústicos", esto es, los inmuebles que cumplen dos requisitos copulativos:

- Tienen aptitud agrícola, ganadera o forestal,
- Se encuentran localizados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción.

El Decreto Ley señala además que la subdivisión no podrá tener una superficie inferior a media hectárea física, salvo ciertos casos de excepción que el mismo decreto ley señala y se sujeten a la prohibición de cambiar su destino en los términos señalados en los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, prohibición que debe constar expresamente en las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de los lotes respectivos.

La prohibición de cambiar el destino del suelo ya dividido, según el D.L. N° 3.516, implica la mantención del destino agrícola, ganadero o forestal de estos predios, prohibiéndose expresamente destinarlos a fines urbanos o habitaciones. Así lo dice el artículo 2°, al sancionar a cualquiera que infrinja las disposiciones de dicho decreto ley, "... aún bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales.;" de los predios referidos.

Sin embargo, la utilización creciente en los últimos años del decreto como un mecanismo para la generación de áreas residenciales de carácter urbano, a través de las parcelas de agrado, mediante la vía de hacerlas aparecer como "predios rústicos", posibilitando la evasión de las exigen-

cias del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ha generado un conjunto de efectos negativos en el poblamiento racional del espacio rural.

De esta manera, las parcelaciones acogidas al indicado D.L. N° 3.516 pueden en los hechos:

- Tener cualquier trazado y ancho de vialidad.
- Carecer de la vialidad de toda obra de compactación.
- No contar con reservas para futuros equipamientos y áreas verdes.

Todas estas carencias atentan contra la calidad de vida de los habitantes, ello dado que los instrumentos de planificación territorial no gozan de competencia en el área rural para establecer normas que exijan el cumplimiento de requisitos mínimos de habitabilidad.

Un efecto importante derivado de la aplicación del Decreto Ley N° 3.516 radica en el tema de quién asume el problema de aquellas personas que adquirieron estas parcelas "residenciales" y por alguna razón aceptaron la carencia de los servicios antes indicados. Se trata, muchas veces, de personas que luego de dividir construyeron formando verdaderos núcleos urbanos (particularmente cuando las subdivisiones son de una superficie menor a 3 hectáreas), en los que su nivel de vida puede evolucionar necesitando electricidad, agua potable, alcantarillado y calles pavimentadas. Todas estas demandas se le exigen al Municipio respectivo, eludiendo así los propios beneficiarios los costos que deberían solventar.

Otro gran problema originado por los nuevos suburbios que se forman se refiere a las externalidades negativas que se generan. La contaminación que se produce, principalmente en las ciudades, como consecuencia del polvo que emana de los caminos de tierra, la que afecta a las aguas subterráneas, lacustres y fluviales como consecuencia de la falta de tratamiento de las aguas servidas, el uso indiscriminado de los caminos que conectan al predio con los centros urbanos, son un claro ejemplo de ellas (Márquez, 1997b).

Como ya se señaló, los predios resultantes de una división conforme al Decreto Ley N° 3.516 quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos establecidos en los artículos 55° y 56° de la Ley general de Urbanismo y Construcciones, prohibición que debe constar expresamente en las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de los lotes respectivos. Sin embargo, los efectos derivados de la aplicación de esta norma, lejos de cumplir con el objetivo consistente en que los predios rústicos mantengan su destino agrícola, han lesionado de

manera significativa los intereses de quienes por no cumplir con la exigencia antes mencionada detentan títulos de dominio imperfectos, provocando inseguridad jurídica y deteriorando su calidad de sujeto para contraer obligaciones de carácter patrimonial, debido a que, como la experiencia lo demuestra, los bancos e instituciones financieras no se interesan en otorgar créditos hipotecarios a quien detenta un título de dominio viciado.

Se debe señalar, además, que en la actualidad en las "parcelas de agrado" no existe límite relativo al coeficiente de constructibilidad para las construcciones habitacionales, por lo que, bajo el pretexto de hacer una vivienda patronal o para los Irabajadores del predio, se ocupa la totalidad del terreno para tales fines, con el consiguiente aumento de la población que reside en estos predios.

Tal ha sido el impacto de la utilización del D.L. 3.516, que especialistas en temas rurales señalan que ello ha dado origen a la generación de nuevas estructuras emergentes en el medio rural que dan cuenta del establecimiento de diversas formas de recreación para los sectores medios y altos urbanos con fines de recreación en contextos de allá ruralidad, produciendo un "explosivo crecimiento de parcelas de agrado en las periferias rurales de ciudades medianas y grandes en lugares con especiales condiciones para el turismo no convencional" (Gómez, 1997).

LA PROPUESTA EN DISCUSION PARA ENFRENTAR EL TEMA DEL ORDENAMIENTO DE LOS ESPACIOS RURALES

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha propuesto públicamente su interés de modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en consideración a que este texto tiene más de 20 años de vigencia, durante los cuales directamente vía modificaciones, así como a través de nuevas leyes, se han modificado las materias regidas por ella.

Uno de los cambios más importantes propuestos por el Anteproyecto de Modificación de la Ley en relación al ordenamiento territorial rural se refiere a la eliminación del instrumento "límite urbano", lo que tiene como efecto directo que los Planes Reguladores Comunales tendrán como ámbito de acción normativa la totalidad de la comuna, incluyendo el espacio rural. La situación anterior le asignará una amplia potestad a los Planes Reguladores Comunales, pudiendo establecer

los usos de suelo y, por ende, la localización de las actividades productivas de todas las comunas del país.

Por otra parte, las propuestas planteadas por la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades establecen que las municipalidades podrán desarrollar directamente, o con otros órganos de administración del Estado, funciones relacionadas con la urbanización y la vialidad urbana y rural entre otras, especificando que la unidad encargada de obras municipales podrá dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano rurales.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA PROPUESTA PLANTEADA

La propuesta planteada tiene el mérito de aumentar el ámbito de acción a los instrumentos de planificación territorial existentes, incorporando los espacios rurales. Ello significa una importante transformación del actual proceso de planificación de carácter marcadamente urbano a uno integral que abarca todo el territorio.

La propuesta es claramente un nuevo paso del Gobierno en el proceso de descentralización al entregar la responsabilidad de la definición y regulación del uso del territorio a las autoridades locales.

Se resolvería el problema de la aplicación desviada de D.L. N° 3.516, con una fórmula que evita dar una solución única a nivel nacional para el tema, entregando a los municipios la tarea de establecer las características que estiman deben tener sus espacios rurales, enmarcadas en un conjunto de exigencias adecuadas para su habitabilidad. Lo anterior significa entregar herramientas a los responsables de la planificación territorial comunal a fin de ordenar el uso de las áreas rurales, estableciendo requisitos mínimos de servicios para sus habitantes.

Sin embargo, se debe considerar que en la actualidad los municipios tienen algunas deficiencias en la regulación de las áreas urbanas, especialmente en comunas de menores recursos, situación que se podría agravar al entregarles competencias de planificación en los ámbitos rurales.

Se debe señalar que la modificación plantea una importante tarea a las instituciones públicas con competencia en el tema, como es entregar el apoyo técnico necesario a los municipios respecto al ordenamiento de los espacios rurales. Ello significa que los Ministerios de Vivienda, Agricultura, Planificación, Obras Públicas, Bienes Nacionales

y los organismos públicos como SERNATUR, SAG y CONAMA deberán desarrollar un importante trabajo de asistencia en las áreas de su competencia que se relacionan con el uso, manejo y conservación de los espacios rurales, temas donde no existe una gran experiencia nacional.

CONCLUSIONES

Se puede concluir a la luz de lo planteado en el presente artículo que la planificación de áreas rurales es el "pariente pobre" del ordenamiento territorial existente en el país. Ello porque los instrumentos de planificación territorial vigentes en la actualidad no sólo presentan serias deficiencias e inflexibilidades para enfrentar los desafíos de desarrollo territorial presentes en el país a partir de la última década, sino que además tienen un sesgo marcadamente urbano, donde instrumentos coherentes de planificación del medio rural están totalmente ausentes.

Por otra parte, la herencia legislativa de nuestro pasado reciente ha permitido que en las zonas rurales del país se generen usos de suelos de carácter residencial y recreativo totalmente ausentes de ordenamiento, lo que significará que en el mediano plazo sus habitantes deberán asumir importantes costos en su calidad de vida fruto del uso no planificado del medio.

Se debe señalar finalmente que si bien parece adecuada la propuesta planteada para resolver los problemas de planificación territorial del medio rural, ella deberá ser acompañada de un importante trabajo de difusión pública que posibilite generar conciencia en la ciudadanía de la necesidad de ordenar y regular los usos del espacio rural.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTOS, N. (1998): "El Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile: Elementos para su discusión". Revista de Geografía Norte Grande N° 25, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (1998): "Ordenamiento Territorial o regulación del comportamiento espacial". Documento de trabajo, Santiago de Chile.
- COMITÉ DE MINISTROS SOCIAL (1997): "Plan de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural: Plan de Acción 1998-2000". Santiago de Chile.
- GARCIA RAMON, D. *et al.* (1995): "Geografía Rural". Colección Espacios y Sociedades N° 10. Madrid, España 1995.
- GOMEZ, S. (1997): "Nuevas Estructuras y Actores Sociales Rurales en Chile". Documento de trabajo para el taller "El Espacio Municipal: nuevos desafíos y posibilidades para el desarrollo rural con la participación ciudadana". Cochabamba, Bolivia.
- GONZALEZ C. y M.A. MARQUEZ (1995): "El Desarrollo de las Ciudades: Algunos elementos para la discusión". Documento interno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago de Chile.
- MARQUEZ, M.A. (1991): "El Decrecimiento de la Población Rural: Caso de estudio Distrito de los Guindos, Comuna de Melipilla". Memoria para optar al Título de Geógrafo y al Grado Académico de Licenciado en Geografía. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MARQUEZ, M.A. (1997a): "El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos elementos para la formulación de una Política de Estado". Revista de Geografía Norte Grande N° 24, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MARQUEZ, M.A. (1997b): "Minuta sobre la propuesta para la modificación del Decreto Ley N° 3.516 de 1980, que establece Normas sobre División de Predios Rústicos". Documento interno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago de Chile.
- VEITZ R. (1995): "El Desarrollo Rural Integral". Apuntes de clases, Curso Desarrollo de Microrregiones y Areas de Asentamiento Rural. Rehovot, Israel.