



Regulación del uso del suelo rural: oportunidades legislativas e investigativas en la Región de Los Ríos

Regulation of rural land use: legislative and investigative gaps in Los Ríos Region

Badilla, D.^a

^a Escuela de Graduados, Facultad de Ciencias Agrarias y Alimentarias, Universidad Austral de Chile.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 26-12-2022

Accepted 06-11-2023

Keywords:

Land planning

Land Change Use

Planning Instruments

Ecosystem Services

Point of view,

Agricultural Economics and

Rural Development

*Corresponding author:

Badilla, D.

E-mail address:

danitzarayenbadilla@gmail.com

ABSTRACT

In Chile, rural areas have been affected by the rapidly growing phenomenon of land subdivision during the last decade, as a consequence of a rural property market strategy that converts farmland areas into rural properties for living. This study addresses the legal system and the scientific research linked to land change use in the Los Ríos region, to elaborate public policies for the protection of the ecosystem functions of the soil, understanding that as a whole they allow the provision of its Ecosystem Services, based on a joint effort between the academic world and the institutions in charge of generating regulations related to land use in rural areas.

RESUMEN

En Chile, se ha dado un fenómeno exponencial en la última década de subdivisiones prediales resultantes en parcelas de agrado en zonas rurales. Es por esta razón, que este punto de vista expondrá el ordenamiento jurídico y el desarrollo de investigaciones científicas en la región de Los Ríos relacionadas al cambio de uso de suelo. A partir de esto, se expondrá como oportunidad la elaboración de políticas públicas para la protección de las funciones ecosistémicas del suelo, entendiendo que en su conjunto permiten la provisión de los Servicios Ecosistémicos de los mismo, a partir de un esfuerzo mancomunado entre el mundo académico y las instituciones encargadas de generar normativas relacionadas al uso de suelo en zonas rurales.

Palabras clave: Ordenamiento territorial; Cambio de Uso de Suelo; Servicios Ecosistémicos.



Figura Resumen

Figure: Graphical Abstract

MARCO NORMATIVO: SOBRE EL USO DE SUELO RURAL EN CHILE

En Chile, recientemente se promulgaron la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), las cuales deberán cumplir un rol regulador y movilizador para el proceso de desarrollo del área rural. Ante este esfuerzo reactivo, se pueden observar los efectos en el paisaje rural del vacío normativo para regular el uso de suelo fuera del límite urbano. La Región de Los Ríos (desde ahora la región) no ha estado ajena esta problemática, teniendo la subdivisión predial un aumento exponencial en las últimas dos décadas. En este punto de vista analizaremos la disposición del marco normativo, la evolución de la investigación del sistema físico de la región y las oportunidades que se avistan para desarrollar de forma cohesionada las políticas públicas con el levantamiento de información científica.

Marco Jurídico vigente

La normativa vigente sobre el uso del suelo e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) está principalmente enfocada en el desarrollo urbano, permitiendo fácilmente la fragmentación del paisaje rural (Pretch et al., 2016). Por consiguiente, analizar el ordenamiento jurídico que regula el Cambio de uso de Suelo (CUS) de rural a urbano (Figura 1), permitirá identificar falencias y posibles aportes que se puedan realizar desde la academia.



Figura 1. Ordenamiento jurídico adaptado de la Pirámide de Kensel.

Figure 1. Legal system, adapted from the Kensel Pyramid.

Las normas fundamentales en orden son: la Constitución Política de la República de Chile dispone que esta:

"...asegura a todas las personas: El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza" (BCN, 2005), sin embargo, este derecho se resguarda a través de la jurisprudencia y bajo una doctrina individual y no colectiva (Espinoza, 2014). Además, existen diversos tratados internacionales considerados fundamentales que inciden sobre el uso del suelo en Chile, como son: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas para combatir la Desertificación.

En el siguiente nivel jurídico, se encuentran las leyes reguladoras del CUS, donde destacan: la Ley General de Urbanismo (LGUC), que establece límites para dividir predios rústicos con destino urbano y, para construcciones fuera del límite urbano, siendo ambas acciones fiscalizadas y supervisadas por el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Urbanismo y Construcción, y por la municipalidad correspondiente (BCN, 1975); y, la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300), la cual mandata que aquellos proyectos de desarrollo urbano o turístico en zonas que no están comprendidas en los IPT para deben ser sometidos a una Declaración de Impacto Ambiental o Estudios de Impacto Ambiental (BCN, 1994).

En relación con los IPT, estos son regulados principalmente por la LGUC, que establece la elaboración del Plan Regulador Comunal (PRC) dentro del perímetro urbana; y, del Plan Regulador Intercomunal (PRI), que abarca las zonas interurbanas entre las comunas. Cabe destacar que ambos IPT son de carácter vinculante (Figura 2), que en la región la mayoría de los PRC están desactualizados, y que dentro del ordenamiento jurídico se categorizan en el nivel de los decretos.

Dentro del marco normativo que regula el uso de suelo de áreas rurales se encuentra también el Decreto Ley 3.516 sobre la división de predios rústicos (DL 3.516), el cual señala que los predios ubicados fuera de los límites del PRC o del PRI podrían ser divididos libremente por sus propietarios, con superficies resultantes >0,5 hectáreas, con prohibición del CUS, a excepción de lo establecido en la LGUC y cuando se trate de transferencias a familiares de primer grado (Ministerio de Agricultura, 1980). En virtud de lo dispuesto en la LGUC y el DL 3.516, o por omisión de lo especificado en estas, se han generado "parcelas de agrado" las cuales consisten en predios de 0,5 hectáreas resultantes de subdivisiones, para fines habitacionales. Aun cuando la legislación buscaba conservar la aptitud agrícola, ganadera y forestal de los predios y evitar que emerjan zonas urbanizadas de forma desorganizada en el área rural con necesidades propias de un núcleo urbano, como son: el tratamiento de aguas servidas, recolección de basura domiciliaria, acceso a agua potable, servicio de alcantarillado, entre otras; esta no logró su cometido.

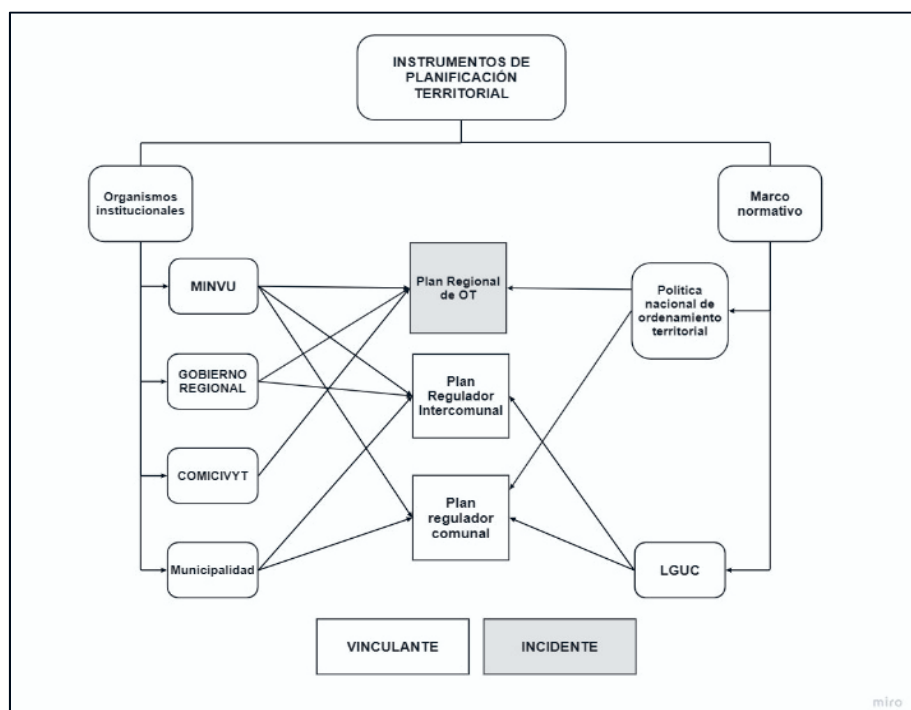


Figura 2. Marco normativo e institucional de los IPT

Figure 2. Regulatory and institutional framework for IPTs

Nuevas políticas públicas

En aras del fortalecimiento de la regionalización y planificación sostenible se han creado dos políticas públicas: la PNOT, con la finalidad de integrar y articular los distintos organismos a cargo de la planificación de los territorios, otorgándole al Gobierno Regional la responsabilidad de elaborar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, el cual tiene un carácter incidente para el desarrollo de IPT vinculantes (BCN, 2021); y la PNDR, que busca un cambio gradual de paradigma hacia una ruralidad moderna con la integración de otro tipo de actividades además de las agrícolas, pretendiendo la hibridación entre lo rural y lo urbano (BCN, 2020). Ambas carecen de reglamento a la fecha para su implementación.

INVESTIGACIÓN EN LA REGIÓN DE LOS RÍOS SOBRE EL CAMBIO DE USO DE SUELO

División de predios rurales en las comunas de Corral, Máfíl, Mariquina y Valdivia

En la última década, se ha estudiado que la expansión de la agricultura y la rápida urbanización, especialmente de países en desarrollo, son los principales agentes de cambio en el uso y cobertura del suelo, lo que ha desencadenado problemas tanto a escala local

como mundial (Laurence et al., 2014; Song et al., 2018; Foley et al., 2005).

En la región de Los Ríos se analizaron los certificados de subdivisión predial otorgados entre los años 2008 y 2020 por el SAG, a partir de los cuales se estimó que en total 41.583 hectáreas fueron subdivididas en las comunas de Valdivia, Mariquina, Máfíl y Corral. En estos 13 años hubo más de 4.350 ha fraccionadas en predios con superficies $>0,5$ y ≤ 1 ha en conformidad del DL 3.516. Se identificó, además, un aumento progresivo de parcelaciones en el tiempo estudiado. En la comuna de Valdivia particularmente, se observaron 3 predios que fueron intensamente fraccionados para generar parcelaciones con superficies iniciales 80, 145 y 162 hectáreas. A partir de la información recogida, se concluyó que hubo un patrón de subdivisión, situación que podría coincidir con el fenómeno de migración por amenidad, el cual se enmarca en la búsqueda de una mejora en la calidad de vida relacionado con viviendas con alto valor paisajístico, mejor calidad ambiental y cercanía a la ciudad (Navarro, 2021; Hidalgo et al., 2009). En consideración de lo anterior, la georreferenciación de estas parcelaciones, así como la descripción de las condiciones geomórficas y del suelo que estas comprenden, es una tarea sumamente necesaria y sin resolver. Entender el fenómeno de migración que se da en cada territorio como también el efecto de la intervención sobre el paisaje y el suelo para la provisión

de los Servicios Ecosistémicos (SE) del suelo es fundamental para el ordenamiento territorial como también para realizar acciones de restauración y/o mitigación ambiental en las zonas aledañas. Desafortunadamente, no existe un levantamiento de información ni un reglamento que considere una evaluación integral, tanto de los predios ya subdivididos como de aquellos en trámite para la autorización de la subdivisión bajo el amparo del DL 3.516.

Efectos del cambio de uso de suelo rural en la Región de Los Ríos

La Selva Valdiviana Siempre Verde es considerada un ecosistema de importancia mundial para la conservación. Gracias a esto, se han identificado dos tendencias emergentes en la literatura sobre el impacto ecológico del CUS: (1) el cambio temporal y espacial de los patrones a nivel del paisaje; y (2) el efecto del cambio del paisaje sobre los procesos ecológicos y el suministro de SE (Hernández et al., 2021). En relación con lo anterior, integrar el marco normativo que influye sobre el uso de los suelos rurales y a su vez, desarrollar investigación científica que permita evaluar los ecosistemas resulta imprescindible para robustecer procesos de análisis y toma de decisiones sobre el área rural de la región.

En ese sentido, se puede destacar que el cambio del paisaje ha sido estudiado con sensores remotos y Sistemas de información geográfica (SIG), lo que ha permitido superar limitaciones espacio-temporales y así, evaluar los SE y los cambios en el paisaje de acuerdo con información recolectada de manera sistemática a distintas escalas territoriales (Jullian et al., 2021). A modo de complemento, es sumamente relevante considerar en estos estudios las actividades humanas y su dinamismo, ya que estas generan una constante y creciente presión que generalmente deriva en la pérdida de funciones ecosistémicas. Por lo que, para lograr políticas públicas atingentes a las realidades territoriales es necesario gestionar y predecir la relación entre los distintos factores que interactúan en los diversos ecosistemas. Una forma de llevar a cabo esta empresa es mediante metodologías que evalúen el potencial de los SE que proveen los sistemas territoriales en el largo plazo.

COMENTARIOS FINALES

En Chile, el marco normativo actual propicia el establecimiento de parcelas de agrado siendo este insuficiente para la protección del paisaje rural y del suelo. Adicionalmente, no protege los SE, sino que se limita a la clasificación del suelo con aptitud agrícola, ganadera o forestal, condición que debe ser reevaluada a partir de la PNDR que expande los rubros productivos del área rural.

A pesar de lo anterior, el desarrollo académico y de políticas públicas se podría alinear y retroalimentar para establecer parámetros adecuados con el fin de reducir las externalidades negativas de las actividades humanas, restaurar el daño provocado y así como preservar el patrimonio ambiental de los ecosistemas rurales, medidas que en el contexto de cambio climático son particularmente urgentes. Un ejemplo para considerar es el Proyecto Ley Marco de suelo, resultado del trabajo de una mesa técnica *ad honorem* integrada por más de 50 científicos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, que busca mediante su promulgación establecer un marco jurídico que establezca principios para la protección y manejo del suelo, evitando su degradación, promoviendo su conservación y haciendo un uso sustentable del recurso.

Así mismo, una oportunidad de retroalimentación entre el desarrollo académico y la elaboración de normas y decretos dentro de la Región de Los Ríos son los IPT que están proceso de elaboración y/o modificación, como el PRI Borde Costero y Sistema Fluvial Región de Los Ríos y los PRC de las distintas comunas de la región de los Ríos.

REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 1975. Decreto 458: Aprueba Nueva Ley General de Urbanismos y Construcciones. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 1980. Decreto Ley No 3.516: Establece Normas Sobre División de Predios Rústicos. Ministerio de Agricultura, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 1994. Ley 19.300: Aprueba Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 2005. Constitución Política de la República de Chile. Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 2020. DLF 19: Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 2021. DLF 469: Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile.
- Espinoza, P. 2014. El derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como derecho social. *Revista de Derecho Público* 73, 171–192. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2010.35662>
- Foley, J., DeFries, R., Asner, G., Barford, C., Bonan, G., Carpenter, S., Snyder, P., 2005. Global consequences of land use. *Science* 309, 570–574. <https://doi.org/10.1126/science.1111772>
- Hernández, C., Echeverría, C., Nelson, C., 2021. Evolution and emerging research trends in the ecological impacts of landscape change: perspectives from a Chilean biodiversity hotspot. *Landscape Ecology* 36, 1587–1603. <https://doi.org/10.1007/s10980-021-01247-1>
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Plaza, F., 2009. Parcelas de agrado alrededor de Santiago y Valparaíso: ¿Migración por

- amenidad a la chilena? *Revista de Geografía Norte Grande* 112, 93–112. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022009000300005>
- Jullian, C., Nahuelhual, L., Laterra, P., 2021. The Ecosystem Service Provision Index as a generic indicator of ecosystem service supply for monitoring conservation targets. *Ecological Indicators* 129, 107855 <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2021.107855>
- Laurence, W., Sayer, J., Cassman, K., 2014. Agricultural expansion and its impacts on tropical nature. *Trends in Ecology and Evolution* 29, 107–116. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2013.12.001>
- Ministerio del Medioambiente, 2017. *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017- 2030*. Chile.
- Navarro, L., 2021. Análisis de la subdivisión predial y desarrollo de parcelaciones en suelos de uso agropecuario en la Región de Los Ríos durante el periodo 2008 – 2020.
- Pretch, A., Reyes, S., Salamanca, C., 2016. *El Ordenamiento Territorial de Chile*. Ediciones UC. Santiago, Chile. 196 pp.
- Song, X., Hansen, M., Stehman, S., Potapov, P., Tyukavina, A., Vermote, E., Townshend, J., 2018. Global land change from 1982 to 2016. *Nature* 560, 639–643. <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0411-9>

ABREVIATURAS

- PNDR** Política Nacional de Desarrollo Rural
PNOT Política Nacional de Ordenamiento Territorial
IPT Instrumento de Planificación Territorial
CUS Cambio de Uso de Suelo
LGUC Ley General de Urbanismo y Construcción
PRC Plan Regulador Comunal
PRI Plan Regulador Intercomunal
DL Decreto Ley
PLMS Proyecto Ley Marco de Suelo
SAG Servicio Agrícola y Ganadero
SE Servicios Ecosistémicos
SIG Sistemas de Información Geográfica
OT Ordenamiento Territorial

