

# SUBDIVISIONES RURALES

## PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA SOLUCIONAR EL AUGE DE LOS “LOTEOS RÚSTICOS”

*CONCEPCIÓN, 28 DE AGOSTO DEL 2022*

*Matías Ruiz Fernández*

*ASESOR | H. SENADOR SEBASTIÁN KEITEL B.*



## EL DEBATE

El Gobierno a través del Ministerio de Agricultura publicó el Oficio Ordinario N°637/2022, a través del cual ordena al Servicio Agrícola Ganadero (SAG) implementar diversas medidas para enfrentar las subdivisiones prediales rústicas frenando las que eventualmente podrían provocar un cambio de destino, pasando de agrícola a fines habitacionales, situación que actualmente la ley prohíbe. Esto se difundió a través de la circular N° 471/22, la cual señalaba que las medidas debían ser implementadas con efecto inmediato. La determinación generó polémica dado que restringe la libertad de los propietarios de predios rústicos para subdividir, en orden a sus necesidades, tal como el Decreto de Ley 3.516 permite. Todo esto generó un intenso debate que continúa hasta hoy sobre que hacer con el DL 3.516 y si permitir o no las subdivisiones rurales.

Frente al debate se debe tener en consideración que Chile tiene una limitada cantidad de suelos disponibles para la agricultura (solo un 7% del territorio nacional) y que el aumento de la migración de personas desde la ciudad al campo o aquellos que destinan terrenos para una segunda vivienda, genera una pérdida de suelos con fines productivos. La mayoría de estos terrenos se concentran en la zona central, justamente donde se ha potenciado el concepto de condominios rurales (sitios de 5.000 m<sup>2</sup>), donde residen personas que buscan una alternativa de vivienda que no esté inserta en la ciudad misma. El Decreto de Ley 3.516 se creó en un contexto de migración campo-ciudad intensa, post reforma agraria, en donde se esperaba que los campesinos no dejaran el campo si no que pudieran vender una parte y quedarse con la otra para vivir y seguir produciendo. El decreto es explícito en prohibir la subdivisión para fines urbanos, permitiendo solo el uso agrícola y forestal, pero hoy en día vemos como se ha usado para subdivisiones con propósitos habitacionales en las cercanías de las ciudades como Santiago, Puerto Varas, Los Ángeles, entre otras.



Se ha planteado eliminar el DL 3.516 o aumentar la superficie predial mínima sobre la media hectárea, aunque los expertos señalan que ninguna de las anteriores realmente soluciona el problema de fondo, el cual recae en la falta de un ordenamiento territorial en nuestro país. Esto debiese ser discutido a nivel legislativo y también en los respectivos gobiernos regionales quienes son los encargados del ordenamiento territorial. En ese sentido algunas personas plantean que se debiera evaluar algún instrumento legal en donde los gobiernos regionales establezcan áreas con mayor o menor superficie predial mínima, en pos de los usos que se quiera promover en el territorio, mientras que por otro lado se plantea que potenciar la copropiedad rural en miras a establecer mecanismos en donde se pueda habitar la ruralidad conservando proporciones importantes para la agricultura, la actividad forestal, o lugares de relevancia medioambiental.

Dado el debate, el gobierno tuvo que ablandar su posición, pues no es posible sin una modificación al decreto de ley prohibir arbitrariamente las subdivisiones rurales que la ley permite, en consideración que la persona que está subdividiendo no está haciendo un cambio en el uso de suelo. La ola de recursos de protección que llegó al ministerio hizo que lo entendieran. Lo que haga el propietario que compre es otro tema distinto al que subdivide. Aún así se le ha puesto mayor cantidad de trabas a las subdivisiones que consideren más de 20 lotes resultantes, o que tengan claros rasgos de ser condominios, pero se deberá seguir autorizando a aquellas que cumplan con lo que la ley exige.



## LEGISLACIÓN AL RESPECTO, EL DECRETO DE LEY 3.516

Actualmente se está tramitando una ley que modifica el DL 3.516 permitiendo los loteos con fines de segunda vivienda, pero con una superficie predial mínima de 1 hectárea, y con la obligación de urbanizar en caso de ser con esos fines. Por otra parte, se quiere incorporar la figura de los loteos con fines de conservación, uso que la actual legislación no contempla. De todas formas, el debate sugiere ser más profundo que la simple superficie predial mínima. No basta con aumentar la superficie predial mínima en la ruralidad. El debate es considerablemente más profundo.

Anterior al DL 3.516, la superficie predial mínima en las áreas rurales era de 1 hectárea. Cuando se crea este decreto, existía una migración campo ciudad importante y el campo se estaba abandonando. Para contrarrestar esto y aumentar la productividad del campo, se decide crear este decreto para motivar a que la población rural, en vez de vender e irse a la ciudad, pudiera subdividir, vender una parte y vivir en la otra.

Décadas después, podemos evaluar los efectos negativos que ha tenido sobre el territorio este decreto. Las únicas reglas que plantea para el desarrollo rural es que la superficie predial mínima es de 5.000 m<sup>2</sup> y que no se pueden cambiar los usos de suelo, que para la ruralidad solo pueden ser agrícola, forestal o de conservación. Todo esto amparado por el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, la cual literalmente prohíbe que se abran caminos y urbanizaciones en el área rural, salvo excepciones. En palabras de Pilar Giménez, ex secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, el área rural se regula por un decreto de excepción, y el artículo 55 no quiere desarrollar el campo.



En palabras mas sencillas en miras a una evaluación de los efectos del decreto de ley 3.516, se puede establecer que no evitó la expansión fuera de los límites urbanos, y peor aún, tampoco aumentó la productividad agrícola lo cual era su principal motivo de creación. En la actualidad ha generado un problema por el aumento de los loteos rurales, lo cual ha significado un reemplazo de los suelos de alto valor agrícola por usos más rentables como por ejemplo el desarrollo inmobiliario.

Otro problema es que la ley es tajante con solo permitir el desarrollo urbano habitacional dentro de los límites urbanos, y como estos loteos son en el área rural, no se obliga a urbanizar. Esto ha generado (post construcción de estos loteos rurales) una demanda de servicios básicos y municipales en zonas con concentraciones habitacionales rurales que no estaban planificadas. Dentro de esta misma problemática está que los desarrolladores de estos loteos rurales no se hacen cargo de estas externalidades, pues la ley no los obliga, y por tanto los costos económicos y ambientales caen sobre el estado y todos los habitantes.

En otro aspecto, cabe mencionar que el decreto de ley también tiene excepciones, como por ejemplo el desarrollo de viviendas sociales de un valor menor a 1000 UF. Es decir, actualmente se pueden hacer subdivisiones menores a los 5.000 m<sup>2</sup> en áreas rurales siempre y cuando se trate de viviendas sociales de menos de 1000 UF. Esta excepción se hizo con el ánimo de obtener suelos más baratos que los urbanos, para poder desarrollar viviendas sociales a menor costo y suplir el déficit habitacional de esos años. Pero como consecuencia se ha generado una segregación urbana importante, en donde las personas de menores recursos terminan viviendo en las afueras de la ciudad, y las con mayores recursos en los centros urbanos. Ahora, con los loteos rurales ha sido aún más dramático, porque mientras las viviendas sociales tienen terrenos de 200 m<sup>2</sup>, al lado hay condominios rurales con lotes de 5.000 m<sup>2</sup> cada uno, generando una segregación aún más marcada.



Actualmente en la cámara de senadores se esta debatiendo un proyecto de ley para modificar el DL 3.516, aumentando la superficie predial mínima a 1 hectárea para las “parcelas de uso residencial”, termino nuevo que también se incorpora. También en la cámara de diputados hay otro proyecto de ley que busca aumentar la superficie predial mínima de 0,5 hectáreas a 5 hectáreas. Todas estas modificaciones pueden traer efectos que no vayan en la línea del desarrollo de las zonas rurales ni tampoco con la protección de las áreas agrícolas o de conservación. En primer lugar porque el solo hecho de que se apruebe una ley de este tipo es un incentivo perverso a subdividir todo lo que se pueda antes de que empiece a regir, es decir, generaría en el corto plazo el efecto contrario de lo que se busca. Por otra parte las 5 hectáreas no se condicen con los estilos de vida ni condiciones relativas de cada territorio rural. No se resuelve del todo la sobrecarga a la infraestructura y servicios ni tampoco el tema de segregación socio espacial con los conjuntos de vivienda social rural. En el fondo, y en palabras del profesor Pablo Allard, **“Se esta tratando de resolver un problema de planificación territorial y vivienda con una ley de origen agrícola... Se necesita un modelo de planificación rural adecuado para la realidad chilena”**

Todo esto en un contexto en el cual la legislación chilena no está hecha para promover el desarrollo del área rural. No hay en Chile un espacio legal que permita el desarrollo de nuevos centros urbanos.

*“Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales...”* Artículo 55, Ley General de Urbanismo y Construcción.

## PLANTEAMIENTOS DESDE LA ACADEMIA

En un conversatorio desarrollado por el Centro de Estudios Públicos, el profesor norteamericano Randall Arendt planteó que si se puede desarrollar subdivisiones y a la vez conservar, ya sea conservar el suelo para usos agrícolas y forestales, como para conservar territorios de importancia medio ambiental. En algunos de sus estudios y libros plantea un proceso de diseño de loteos rurales de 4 pasos. El primero es identificar cuales son las áreas con potencial de conservación, luego de esto localizar el lugar donde se deberían instalar las viviendas, en tercer lugar conectar las casas con los respectivos caminos y servicios básicos, y por último delimitar cuales van a ser los lotes.

El ha planteado mecanismos que hoy se usan en algunas municipalidades de EEUU, en donde se permite la subdivisión rural, pero siempre y cuando el loteo considere una densidad determinada y un área de conservación, ya sea productiva o ambiental. Es decir, permitir tener 1 casa por cada 0,5 hectáreas, pero a la vez en donde solo un 15% de esa media hectárea es utilizado por el lote habitacional, y el resto es para conservación. Todo esto en una operación en donde se privilegia que los m<sup>2</sup> de conservación de todos los lotes se concentren juntos, en las áreas de mayor valor agrícola o de protección. De esta manera se permite que se desarrolle el campo de manera más eficiente.

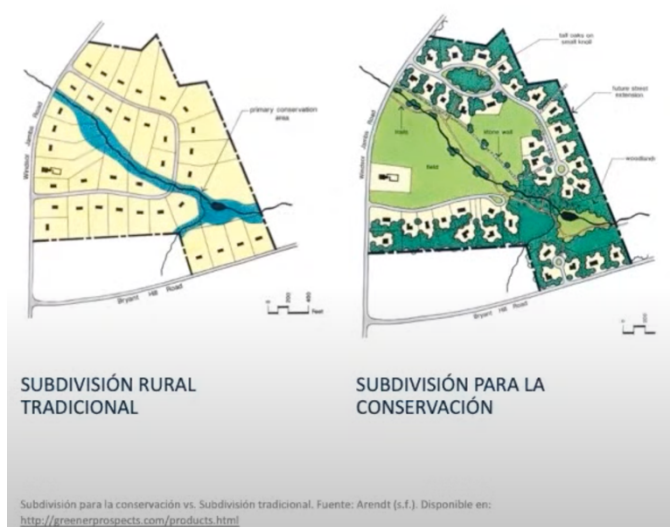
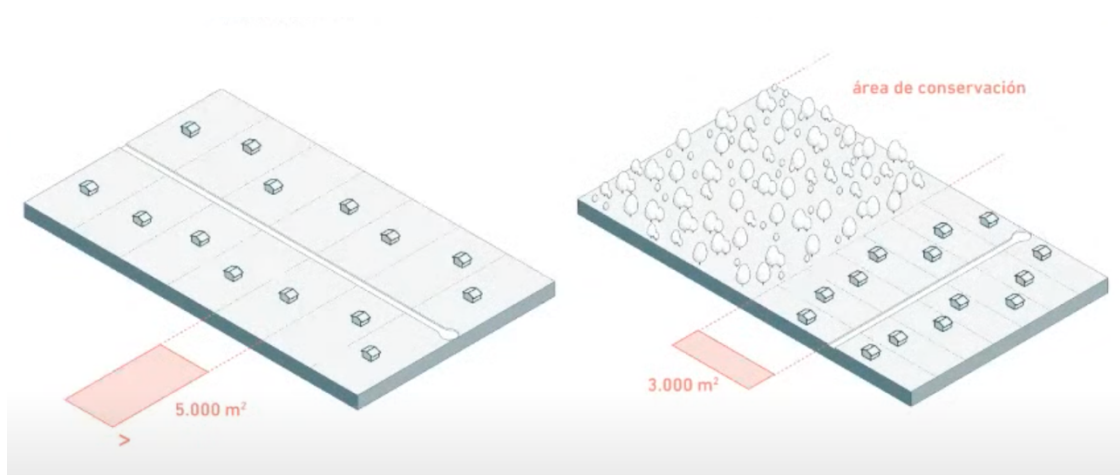


Figura 1: Subdivisión para la conservación. Arendt

En otros ejemplos, planteaba que también en algunos estados se ha promovido los loteos con conservación, permitiéndoles mayor cantidad de lotes resultantes pequeños siempre y cuando una parte importante del loteo se conserve. Esto fomentaba que se crearan zonas agrícolas o de conservación en armonía con lotes habitacionales. Estas zonas podían ser administradas por los mismos propietarios, a través de una copropiedad, como conservación ambiental o ya sea produciendo el suelo o arrendándolo para su producción agrícola. También se podían entregar en comodato al gobierno local. Lo importante era que estaban protegidos por la norma y no podían tener otro uso, y además debían tener un plan de manejo elaborado por el desarrollador del loteo, en donde se identificara que se necesitaba para el manejo, cada cuanto, y quien debía ejecutarlo.



*Figura 2: Loteo tradicional vs loteo de conservación.*

*Fuente: Presentación CEP Pablo Allard, "Patagonia en peligro, loteos y naturaleza"*





En esa misma línea, el Congreso para el Nuevo Urbanismo de EEUU también definió una metodología abierta para un plan de transición entre lo urbano y rural. A esta metodología le llamaron SmartCode y es una guía para que los gobiernos locales puedan acomodar sus normativas para un correcto desarrollo de las áreas rurales.

En el fondo, tanto Smart Code, como el profesor Arendt y el profesor Allard, coinciden en que los loteos y subdivisiones rurales si pueden ser un mecanismo para la conservación. El problema es que en Chile hace falta una normativa para el correcto desarrollo de las áreas rurales, sobretodo en tiempos donde tenemos un déficit de vivienda de más de medio millón de hogares, y un alza en los campamentos y tomas ilegales. Es necesario incorporar los mecanismos para dar espacio a los usos habitacionales en el campo, y con ello incluso pensar en herramientas para crear pequeños villorrios rurales.



## CAMINOS LEGALES

Los caminos propuestos son claros desde la academia, crear una figura que obligue a los loteos rurales a dejar al menos un 50% del área de los lotes para conservación, ya sea de usos agrícolas, forestales o ambientales, con un plan de manejo adecuado, y haciéndose cargo de la urbanización de los lotes correspondientes.

En ese sentido también sería correcto evaluar incorporar una formula de copropiedad a los loteos rurales en la ley 19.537, con el fin de poder crear la figura de esta copropiedad de conservación administrada en comunidad por los habitantes de ese loteo.

Por otra parte se hace necesario evaluar de que manera potenciar que el SERVIU pueda aumentar su participación en la revisión y autorización de los loteos acogidos al DL 3.516 para evitar su éxodo masivo.

También, parece adecuado incorporar las herramientas para que los Gobiernos Regionales a través del instrumento de planificación que tienen como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT, puedan delimitar no solo las áreas urbanas y rurales, si no que puedan agregar un concepto de áreas periféricas, en donde se busquen herramientas para dar una transición entre lo urbano y lo rural de manera más planificada.



## FUENTES

- ARENDR, RANDALL. (2015) *Rural by Design: Planning for Town and Country*
- Conferencia Centro de Estudios Públicos “¿Patagonia en peligro? Loteos y naturaleza”, con participación de Randall Arendt, Pablo Allard, Pilar Giménez y Sylvia Eyzaguirre.
- Ley 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria
- Decreto de Ley 3.516 sobre subdivisiones rústicas
- Proyecto de ley (1er trámite constitucional Senado) PERFECCIONA EL MARCO NORMATIVO PARA LA SUBDIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS Y ESTABLECE REGULACIONES PARA SU USO. (BOLETINES N°s 14.605-14, 15.214-14 y 15.215-14, refundidos).