

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA
FUNDACION POLITÉCNICA DE CATALUÑA

MASTER EN GESTIÓN URBANÍSTICA

TESINA

Las Áreas Rurales y su Uso Urbano

Transformación del suelo Rural-suelo no urbanizable- en la Comuna de Iquique
Resumen

Sergio Hernán García Segura

INTRODUCCIÓN

En las áreas rurales de Chile existe una situación crítica en sentido legal y práctico. La Ley General de Urbanismo y Construcciones no permite allí «abrir calles, ni subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones», y en consecuencia, no establece normas para regular tales actos.

Otra ley, que fue dictada para un especial objetivo agrícola, permite subdivisiones en el área rural excluyendo expresamente aquellas destinadas al uso residencia. Esta ley no condiciona las subdivisiones a ningún acto de aprobación por parte de las autoridades, de modo que su ejercicio resulta libre y casi ilimitado.

Por otra parte, existe una fuerte demanda, sin duda legítima, por residir fuera de las ciudades, que se ha potenciado con la proliferación de automóviles, teléfonos y demás medios de comunicación.

Resultado: la demanda residencial está encontrando su salida a través de la segunda de las disposiciones legales citadas, mediante actos que en estricto rigor son ilegales, pero de difícil control. Y como ninguna de dichas disposiciones establece normas ordenadoras para actos que según estas mismas no existen, la satisfacción de la demanda ha generado una ocupación caótica del suelo rural.

La gravedad de este fenómeno reside en que los daños de dicha ocupación del suelo no se limitan sólo a sus ocupantes, sino que se extienden a todo el cuerpo social, en virtud de las fuertes externalidades negativas que dicha ocupación genera. Además, dichos daños tienen en gran parte carácter de irreversibles.

La presente tesina intenta explicar la situación descrita. Las soluciones propuestas y los mecanismos utilizados en el ordenamiento territorial de las áreas rurales y las solución de coyuntura para los problemas de las subdivisiones ya concretadas que usaron como resquicio el Decreto-Ley 3.516 de 1980 y al Comité Mixto en su oportunidad.

En especial se requiere entender que la realidad normativa chilena es distinta a la española, por ello explicar brevemente el marco general para las actuaciones urbanísticas, tanto desde la perspectiva jurídica vigente como desde la institucionalidad pública responsable de ella y específicamente desde un análisis de las desviaciones legales que han permitido romper la tendencia histórica de un desarrollo concentrado de la ciudad a otro disperso. Lo que a implicado una transformación del borde costero como de la Plataforma Costera -lo que se conoce como Altos Hospicio -.

La discusión respecto de la forma de como las intervenciones urbanas en el borde costero como en Altos Hospicio es otro aspecto que desea abordar y se pretende desde la explicación de las características del proceso de inversión pública y `privada en el territorio. La que a sido relevante a la hora del crecimiento y de las oportunidades de ambos casos.

Durante los últimos años se han planteado estos problemas y líneas de solución en numerosos foros y en altas instancias de diversas autoridades, constatando un extenso consenso frente a ellos, lo que se atribuye a la evidente lógica del análisis y al evidente absurdo de situación.

Sin embargo, hasta ahora nada positivo se ha hecho para revertir el fenómeno de deterioro del suelo rural, que por su dinamismo está consolidando consecuencias cada vez más graves.

Dado el carácter casi irreversible que tienen muchas actuaciones legales o físicas sobre el territorio, es urgente implementar un cuerpo legal que racionalice y distribuya equitativamente los deberes en cuanto al uso de carácter urbano de ese recurso no renovable y base de La Nación, que es el Territorio.



1. ÁREAS URBANAS Y ÁREAS RURALES.

El territorio nacional se clasifica, según la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en áreas urbanas y áreas rurales. Las áreas urbanas son las encerradas por los «límites urbanos», líneas imaginarias que se establecen mediante los Planes Reguladores.

Las áreas rurales constituyen el resto del territorio, o sea, todo lo que no es área urbana. Las áreas rurales pueden corresponder a desiertos, cordilleras, bosques, praderas, tierras agrícolas, etc., y representan más del 94% del territorio nacional¹. Los organismos competentes para normar las áreas urbanas son, en conjunto, los Consejos Regionales, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y los Municipios. La entidad competente para normar las áreas rurales, es el Ministerio de Agricultura.

El sistema de «límites urbanos», tal como se aplica en Chile para permitir o prohibir la edificación, tiene connotaciones muy contradictorias. Su determinación, que corresponde a la autoridad, presenta un alto grado de arbitrariedad, pues no existen metodologías ni siquiera medianamente precisas para calcular el trazado de dichos límites. Por otra parte, ellos afectan en forma importante el patrimonio de los propietarios de terrenos cercanos a ellos, pues los precios del suelo varían sustancialmente según estén dentro o fuera de las áreas urbanas.

La presente Tesina se plantea mantener estudiar esta división entre área urbana y rural por razones prácticas, pero a la vez reconocer las áreas rurales con asentamientos, que es el caso de Altos Hospicio, y de como adquirieron el carácter de urbano.

2. CARÁCTER URBANO Y EXTERNALIDADES.

El término «carácter urbano» que usaremos a menudo en este trabajo, se refiere a un modo de ocupación del suelo, independiente de si se produce en áreas legalmente urbanas o rural es. Se trata de una convención basada en dos conceptos, densidad y masa de habitantes.

La densidad es la relación entre la cantidad de habitantes y la superficie de suelo que ocupan. Una ciudad puede tener densidades entre 10 y 1000 o más habitantes por hectárea. En el campo se podrían dar densidades de 0,01 hab/há y en los desiertos —que también son áreas rurales— la densidad no alcanza a ser cuantificable. Pero no basta considerar la densidad. Un grupo de sólo cuatro casas en pleno desierto, agrupadas en un sitio de 1000 m², podría alcanzar una densidad propia de 200 hab/ha, pero no se le podría atribuir «carácter urbano». Por ello, es preciso agregar el factor «masa» de habitantes, que es la cantidad total de éstos en un determinado asentamiento.

En consecuencia, podemos considerar que los asentamientos llegan a adquirir «carácter urbano» cuando alcanzan una cierta densidad mínima y una cierta masa mínima. Hay muchas opiniones que coinciden en considerar para estos efectos una densidad de 20 hab/há y una masa de 300 habitantes. Todo esto tiene

¹ Estrategia de Desarrollo Regional - Planes de Desarrollo Comunal, Mideplan, 2002

directa relación con las «externalidades», según explicaremos a continuación.

Definimos como «externalidades», en urbanismo, aquellos efectos que produce un asentamiento humano, que se extienden y actúan más allá de los límites del propio causante, o sea, externamente a él, afectando a terceras personas o a la comunidad.

Precisamente para establecer este límite ó umbral, se ha tratado de definir cuantitativamente el «carácter urbano», pudiendo decirse que un asentamiento adquiere carácter urbano cuando el grado de externalidades negativas que genera justifica la aplicación de normas de urbanismo y edificación por parte de Autoridad.

3. OCUPACIONES Y TRANSFORMACION DE CARÁCTER URBANO EN LAS ÁREAS RURALES ASOCIADAS A PROYECTOS RESIDENCIALES.

La ocupación del suelo con carácter urbano se había producido, hasta hace pocos decenios, casi exclusivamente en áreas urbanas, y como tal había debido cumplir con la normativa de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta misma ley, en su Artículo 55² establece algunas normas de excepción aplicables a pequeñas ocupaciones de las áreas rurales que tienen carácter urbano, tales como campamentos y asentamientos turísticos.

Los espacios periurbanos del área Iquique y Altos Hospicio son el escenario de importantes transformaciones sociales, demográficas y territoriales, que se manifestaron en nuevas modalidades de ocupación del territorio rural. En este proceso de expansión de la ciudad la función residencial es el principal motor de cambio. Tanto las viviendas en parcelas de agrado, individuales o agrupadas en condominio, como las soluciones habitacionales de carácter social, impulsadas por el Estado, contribuyen a dibujar la forma en que los asentamientos humanos se establecen en el territorio. Por otra parte, desde hace unos 20 años se inició una demanda cada vez más masiva por ocupar áreas rurales para propósitos de carácter urbano.

La expansión del área urbana de Iquique cobra especial importancia en las últimas décadas. La expansión de la comuna que conforman dicha unidad pasó de tener aproximadamente 16 hectáreas en 1990 a cerca de 40 en el año 2004, aumento que en un 80% estuvo vinculado a la función residencial. Esta dinámica de crecimiento puede asociarse a los cambios provocados por la reestructuración económica neoliberal vivida por el país desde la mitad de la década del setenta, que puso en el centro de sus políticas la apertura comercial del país y su inserción en los mercados externos, lo que fue acompañado por una progresiva desregulación de la actividad pública, que se expresó en diversos ámbitos, desde los servicios de salud y educación hasta la flexibilización de las prerrogativas impuestas por los instrumentos de planificación urbana (De Mattos, 1999).³

Por tal motivo en la ciudad de Iquique toman lugar importantes modificaciones que se expresan en la forma de crecimiento y distribución espacial de la población y de las actividades económicas, tanto a escala comunal como del nuevo subcentro urbanos, en que se transformara Altos Hospicio . Las obras públicas asoman significativamente en el paisaje urbano, sobre todo en lo que dice

² **Artículo 55º.-** Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones.

³ **De Mattos, 1999.** Chile, Globalización y expansión de las ciudades. EURE 1999 N° 76

relación con los accesos principales y vías de alta circulación para el ciudad nueva como la histórica. En este sentido, bajo el esquema de las "obras viales urbanas" el sector público comienza a desarrollar importantes proyectos en la búsqueda dar soluciones a la inmensa necesidad de vivienda de la comuna, lo que potencia la expansión física de las áreas en las ciudad.

Como consecuencia de lo precedente, se ha generado una demanda explosiva por habitar —y también por trabajar— en las áreas rurales, o sea, fuera de la ciudad. En general, no muy lejos de ella, pero no dentro de ella. Esta demanda real, legítima, creciente, es ignorada por la actual legislación y por sus instrumentos de planificación territorial. Las áreas rurales siguen dependiendo del Ministerio de Agricultura, y no existen normativas eficaces para que su ocupación con carácter urbano se efectúe con orden y, especialmente, internalizando las externalidades negativas que genera.

A partir de lo expuesto, se puede apuntar que importantes superficies de suelo rústico pierden esa condición, pasando a formar parte de un espacio urbano que se torna cada vez más dinámico y su generación ya no queda condicionada solamente al crecimiento del borde inmediato de la ciudad, sino que se comienza a exacerbar lo que en el ámbito anglosajón se denomina como "urban sprawl" o suburbanización dispersa y en el ámbito europeo mediterráneo como "periurbanización", situaciones análogas pero con manifestaciones territoriales diferenciadas, que expresan distintos modelos sociopolíticos y culturales. En el caso del área de Iquique y Altos Hospicio lo anterior redundaba en una persistente expansión, que desborda continuamente los límites de la ciudad, extendiéndose hacia las dos áreas rurales el borde costero y la plataforma costera.

En este ámbito y considerando las aplicaciones del caso chileno, se postula que el proceso de periurbanización se asocia a una de las modalidades que asume el crecimiento de las ciudades y de los espacios que involucra la formación de asentamientos dispersos, con algunos rasgos urbanos, más allá de los límites físicos de la aglomeración continua representada por la urbe tradicional, habitados en general por antiguos ciudadanos que siguen desempeñando parte importante de su vida diaria en la ciudad.

De esta forma, una de las manifestaciones de la expansión física del Iquique hacia su área de influencia está relacionada con la construcción de viviendas en condominios dirigidas a grupos socioeconómicos medios, medios altos y altos, que migran hacia las áreas periurbanas en búsqueda de nuevos espacios residenciales, de mayor tamaño e inmersos en un hábitat supuestamente opuesto a la modernidad de la ciudad. Una parte de la implantación y auge de estos proyectos en las dos últimas décadas, se encuentra relacionada con la aplicación del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 3.516 de 1980 sobre subdivisión de predios rústicos en lotes no inferiores a media hectárea (Hidalgo, Salazar, Lazcano y Roa, 2003). Esta figura legal, con el paso del tiempo, se constituyó en el origen de los hoy denominados condominios de parcelas de agrado, que se desarrollan en principio en Altos Hospicio y que se desarrollaron en el borde costero sur de la ciudad de Iquique.

Esta última modalidad residencial por sus características de superficie, se convierte en teoría en el principal agente modificador del hábitat rural y en el detonante de múltiples conflictos en la relación urbano-rural, a través del cambio de uso del suelo y su constante fragmentación. Ello genera una serie de disfuncionalidades que se relacionan con la materialización de usos que poco tienen que ver con las actividades primarias asociadas a la agricultura, lo que se manifiesta

en incompatibilidades entre dos formas de ocupar un territorio con medios y fines muchas veces opuestos. El estudio y diseño de posibles soluciones a las externalidades planteadas por la implantación de dichos usos, requiere de metodologías de análisis particular capaces de comprender la complejidad del medio rural que comienza a ser utilizado por la función residencial (Pino y Tapia, 2003)⁴.

En este contexto, se postula que el proceso de ocupación de la periferia de la ciudad, en su vertiente residencial, está asociado principalmente a estas dos modalidades descritas, es decir condominios y viviendas sociales. El conjunto de estas tipologías residenciales constituyen la mayor parte de la oferta residencial dentro del mercado de la ciudad, y en este sentido, su patrón de desarrollo significa cambios diferenciados en los perfiles socioeconómicos de la población y de las actividades comunales de la ciudad de Iquique y Altos Hospicio. Lo anterior está relacionado con una serie de implicancias no menores sobre la modificación de los usos del suelo rural, y por lo tanto procesos necesarios de explicitar en la comprensión del rediseño de la geografía social y en la planificación futura de estos espacios.

En definitiva estas dinámicas tendrían consecuencias sobre la generación y gestión del suelo urbano más allá de los límites de la ciudad tradicional y en su relación con las transformaciones socioeconómicas del periurbano. Esta situación repercute directamente en la sustentabilidad de los proceso de las ciudades intermedias, o en otras palabras, sobre la armonía territorial de la expansión de la ciudad, lo que es un gran desafío para la gobernabilidad de estos espacios y, de paso, para los actores que convergen en ella, tanto del sector público como privado y de la comunidad en general.

A partir de lo señalado y a través de los casos de estudio de las comunas de Iquique y Altos Hospicio, se analiza la ocupación del territorio en diferentes sectores de expansión de la ciudad de Iquique, a través de las modalidades de proyectos residenciales antes mencionados, y sus efectos sobre el nuevo dibujo de la geografía social en las emergentes configuraciones territoriales de la ciudad.

⁴ Pino, Fernando y Tapia, Ricardo. Procedimientos metodológicos, para definir áreas de uso residencial en el medio rural. Boletín del instituto de la Vivienda 2003, N°48.

La indagación en los procesos territoriales actuales que viven las áreas urbanas del país y sus respectivas implicaciones teóricas, constituye un ámbito del conocimiento a profundizar por parte de las disciplinas científicas interesadas por las transformaciones del territorio. La comprensión e interpretación de las dinámicas espaciales debe llevar a establecer marcos de referencia adecuados para la realidad nacional y que aporten al estudio y solución de las dificultades que enfrenta el Estado y la sociedad chilena en estas materias.

Los resultados obtenidos permiten explicar, para el caso chileno, las implicaciones que tiene el fenómeno de la urbanización dispersa, que ostenta diversas manifestaciones según las realidades culturales, políticas y sociales de los países donde acontece. Dicho de otro modo, ellos nos informan de las particularidades que asume el crecimiento y los modos en que este ocurre, a través de los nuevos asentamientos humanos que forman la periferia de la ciudad intermedia.

Los condominios y las viviendas sociales son factores de cambio del complejo socio-territorial que se construye en la actualidad fuera de su perímetro. Ellos modifican el patrón de la geografía social que se configura en gran parte en base a población migrante del núcleo urbano consolidado de la ciudad, que en el caso de los condominios constituye una opción deliberada por localizarse distantes de las áreas consolidadas. Para los residentes de los conjuntos habitacionales del Estado es prácticamente la única alternativa de acceder a la "casa propia", la que soluciona muchos problemas pero de paso ocasiona inconvenientes que tienen que ver con la localización, distante muchas veces de los puntos donde ellos desarrollan tradicionalmente sus actividades laborales y de educación, entre otras.

Tanto la subdivisión del suelo rural asociada a la aplicación del DFL 3.516 como los conjuntos de viviendas originados por su aplicación y por otras iniciativas públicas y privadas, presentan efectos territoriales que deben ser conocidos y estudiados con cierto detalle para contribuir al diseño de instrumentos del gestión del uso del suelo. En este sentido, la constatación de las "nuevas y renovadas" formas en que se construye la ciudad contemporánea los sustratos que esta necesita para su desarrollo, indican la necesidad de pensar de otro modo la planificación y ordenamiento de su expansión.

En este sentido, la comentada reforma que se lleva a cabo a la LGUC es una instancia que debe ser aprovechada para regular la urbanización dispersa y así contribuir a mitigar las externalidades de la formación de nuevos asentamientos, lo cual no sólo se puede alcanzar con mayores inversiones sino que con el diseño de estrategias de ordenamiento territorial que incorporen las dimensiones sociales y espaciales como ejes conductores y no como "datos de la causa".

En este sentido, los cuestionamientos por parte de un sector de la comunidad académica y de organizaciones sociales interesadas por la forma en como se ha desarrollado el consumo de suelo por parte del crecimiento real de las ciudades es un aspecto que tiene una directa relación con los efectos ya descritos de la aplicación del DFL 3.516.

Frente a estos significativos e importantes hechos, muchos países tienen actualmente la inversión privada en el desarrollo inmobiliario, se han venido gestando normativas legales nuevas que dan mayor participación a los "privados" en

el desarrollo urbanístico, sin perjuicio de mantener la autoridad correspondiente sus facultades de control en esta materia, situación que explican diversos autores y profesores de Urbanismo de España.

Una nueva tendencia en la planificación urbana es el urbanismo concertado, Carceller Fernández⁵ expresa que el "Urbanismo Concertado" ha sido definido como "la promoción a través de un concurso, de la actuación de los particulares encaminada al planeamiento, urbanización y, en su caso, edificación de determinados sectores del suelo urbanizable no programado", agregando que se trata de un "urbanismo operativo que, frente al urbanismo reglamentario, pretende resolver la tensión tradicional entre la acción urbanística y la ordenación".

Mediante este urbanismo se trata de articular los mecanismos mediante los cuales se pueda actualizar -a iniciativa de la Administración o de los administrados- el potencial destino urbano que se prevea en el plan para ese suelo. Se trata de un sistema mediante el cual las decisiones del poder se armonizan previamente con las de los sujetos económicos en orden a la consecución de resultados óptimos. "La Administración, sin abdicar de sus funciones ni renunciar a sus facultades, pretende conseguir el concurso voluntario, la adhesión libremente prestada de los particulares a partir de la convicción de que sólo de este modo podrán alcanzarse los objetivos previamente fijados. Con el "Urbanismo Concertado" se abren nuevos cauces a la actividad y capacidad de la iniciativa privada para su colaboración con las entidades públicas. En la obra del profesor Carceller se contiene una reseña de la legislación de España, relativa a este tipo de urbanismo, principalmente se explica el Reglamento de Planeamiento (R.P.U.).

En síntesis es imprescindible la actualización e incorporación de una política del suelo para ejecución de una estrategia que permita el desarrollo del suelo, dentro de la planificación urbana, de tal forma que de respuestas a las preocupaciones fundamentales de nuevos suelos urbanos y que no se materialicen a través de normativas y leyes incompletas o excepcionales que no son capaces de materializar toda la realidad del suelo debidamente planificado.

⁵ Instituciones de Derecho Urbanístico, 5ª Ed. Montecorvo S.A., año 1992, págs. 393 a 502