



**Taller  
Expansión  
habitacional en zonas  
rurales: causas,  
consecuencias y  
alternativas.**

Senado - AGOSTO 2021

## Taller Expansión Habitacional en Zonas Rurales

### Contenidos

---

- 1. Legislación para la ocupación y edificación del suelo rural**
- 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural**
- 3. Instrumentos de planificación en áreas rurales**
- 4. Hacia un desarrollo sustentable del área rural**

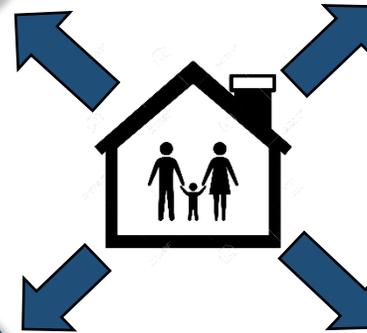
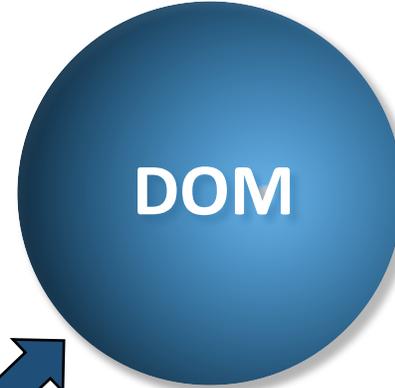


# 1. Legislación para la ocupación y edificación del suelo rural

Decreto Ley N° 3.516



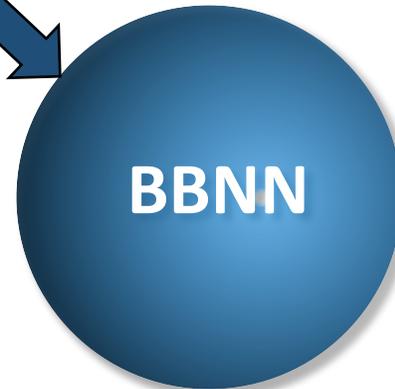
Ley y OGUC

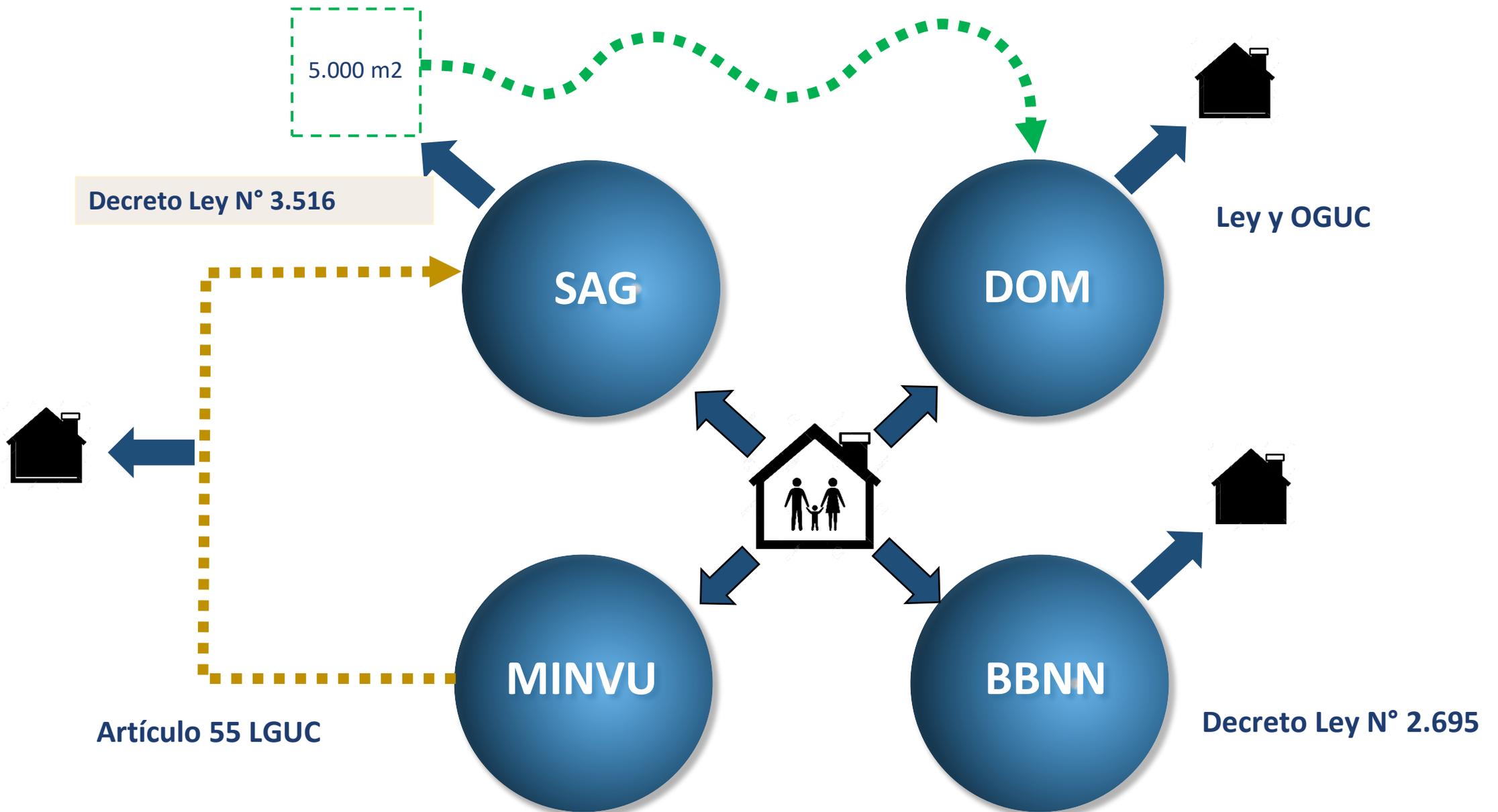


Artículo 55 LGUC



Decreto Ley N° 2.695

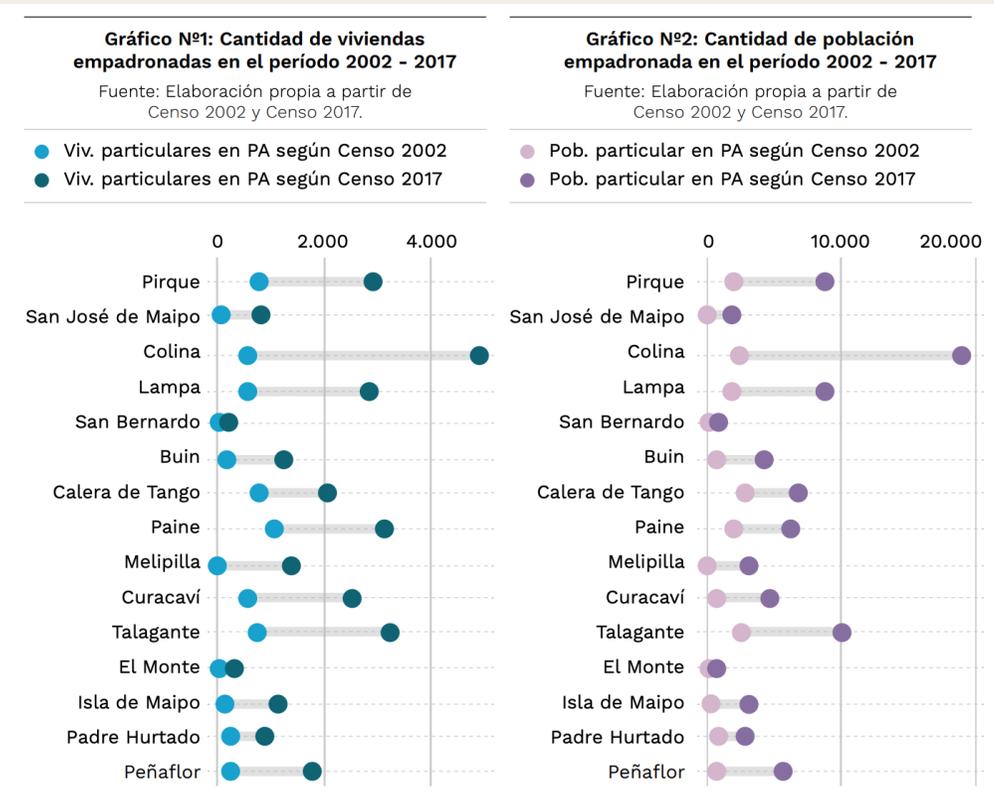




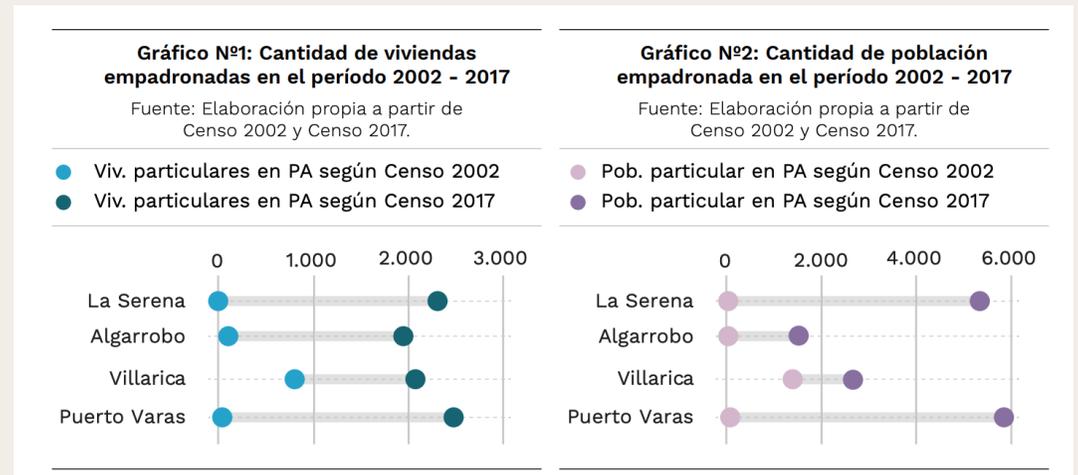
## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

### i. Subdivisiones 3.516 - Parcelas de Agrado

Fuente: Estudio Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial. INE-UC, 2020.



Crecimiento significativo en el número de parcelas de agrado en comunas periféricas de la RM, pero también a lo largo del país, en el periodo intercensal 2002-2017.

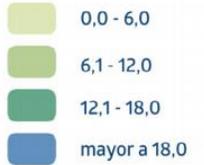


Fuente: Estudio Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial. INE-UC, 2020.

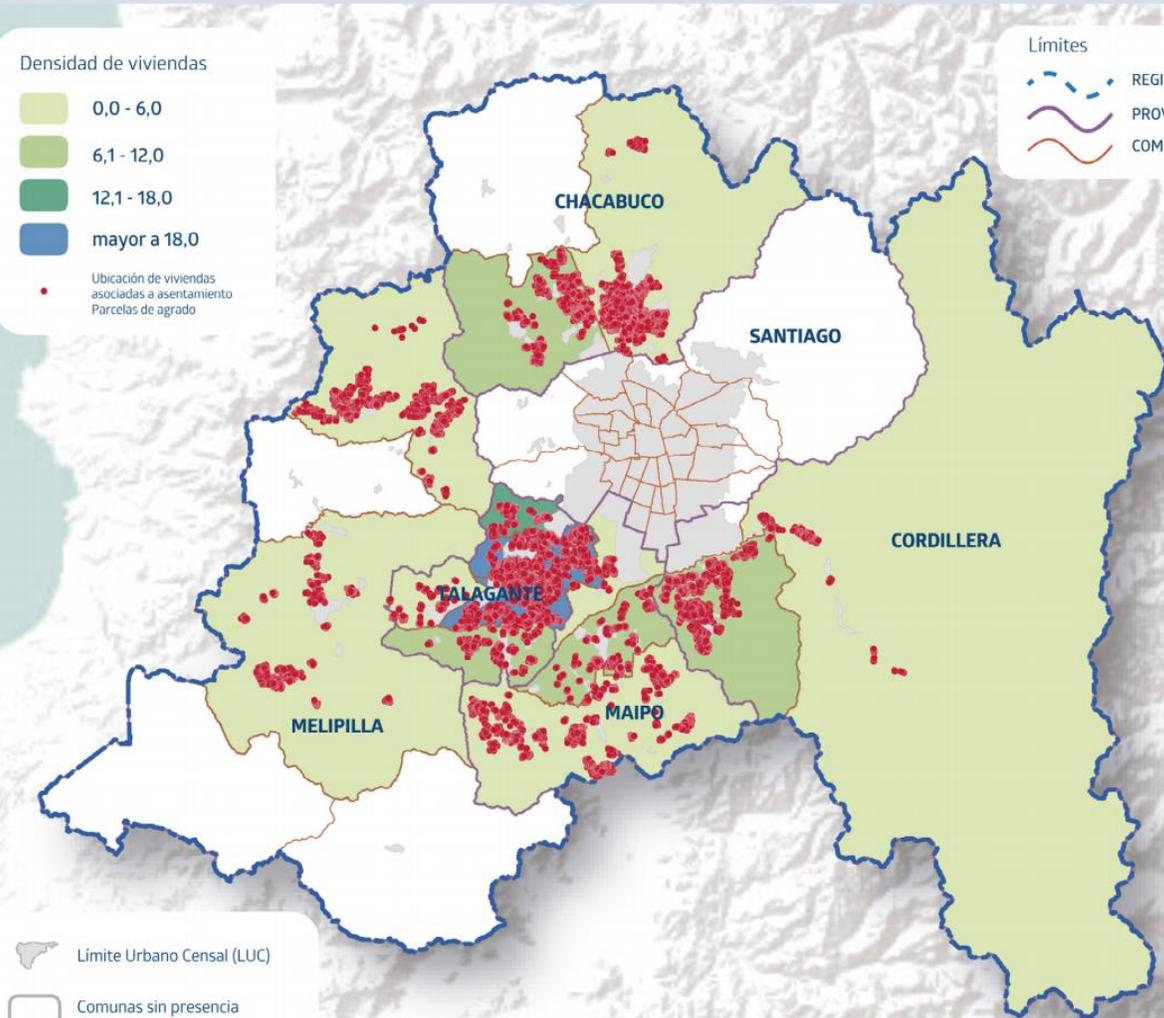
DENSIDAD DE VIVIENDAS RESPECTO DE LA SUPERFICIE RURAL POR COMUNA  
Región Metropolitana de Santiago



Densidad de viviendas



Ubicación de viviendas asociadas a asentamiento Parcelas de agrado

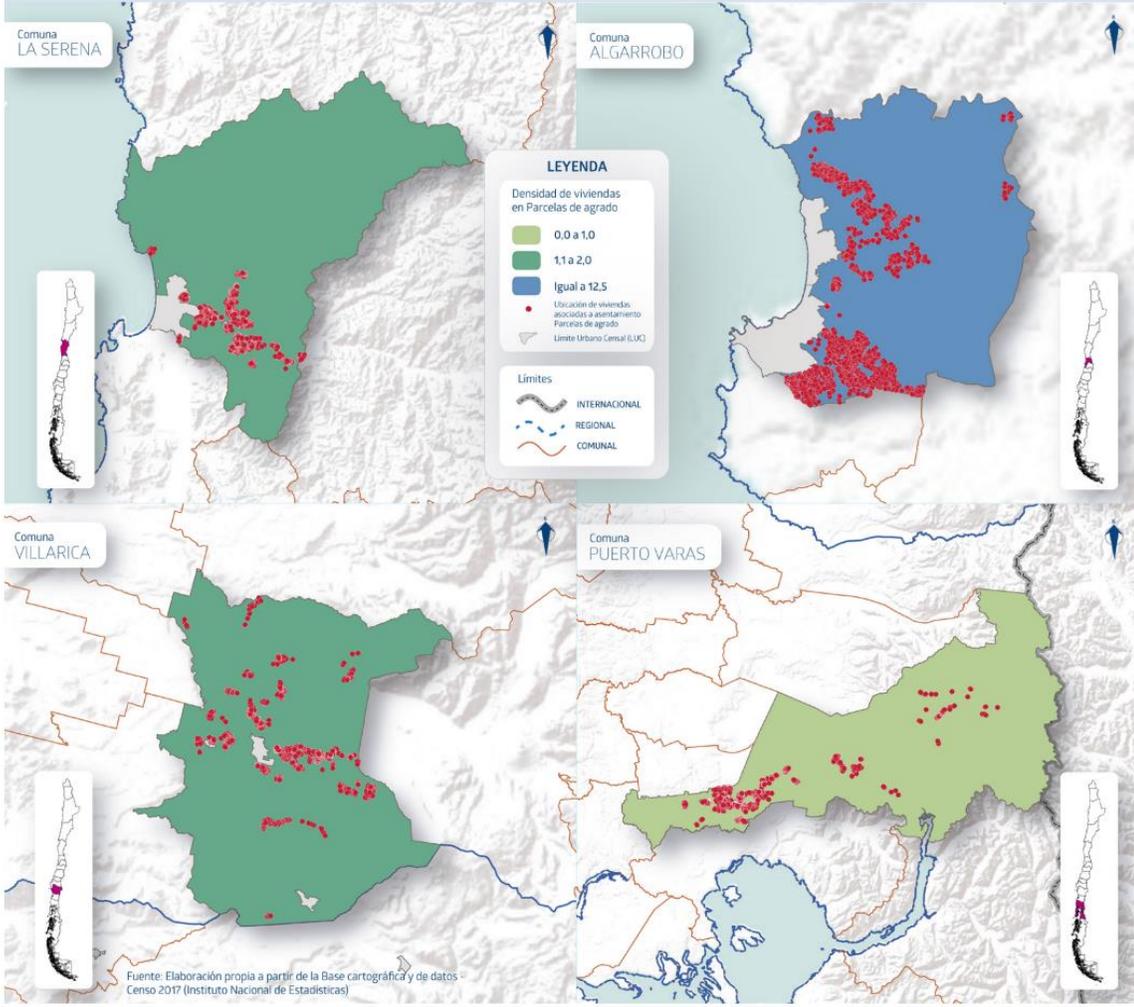


▭ Límite Urbano Censal (LUC)

▭ Comunas sin presencia de Parcela de Agrado o no considerada como caso de análisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base cartográfica y de datos - Censo 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas)

DENSIDAD DE VIVIENDAS RESPECTO DE LA SUPERFICIE RURAL POR COMUNA  
Casos comunales en regiones



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base cartográfica y de datos - Censo 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas)

**Figura N°4:**  
Densidad de vivienda respecto de la superficie rural por comuna  
Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica y de datos - Censo 2017 (INE)

## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

### Datos de movilidad residencial

¿Dónde vivían los habitantes de parcelas de agrado hace 5 años atrás? (Censo 2017 respecto a año 2012)

**A nivel nacional un 26,3%** de la población que vive en localidades con presencia de PA declaró “residir en otra comuna” hace 5 años.

Número de jefaturas de hogar en Parcelas de agrado



Flujos



El mapa solo representa aquellos valores considerados significativos para el estudio, es decir, comunas con índices mayores o iguales a 100 jefaturas de hogar. Por lo tanto, es posible que existan valores menores a esa cifra en las comunas restantes consideradas en este estudio.

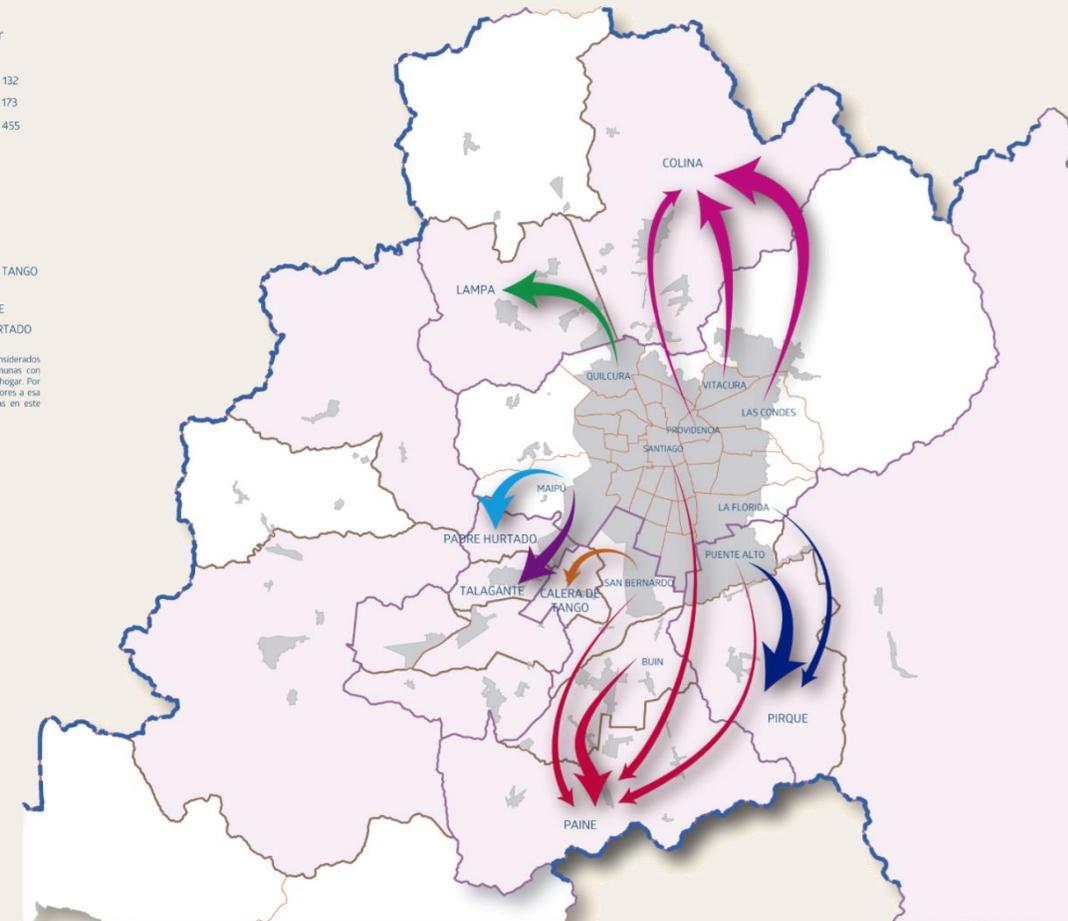
Comuna con presencia de Parcela de agrado considerada como caso de análisis

Comunas sin presencia de Parcela de Agrado o no considerada como caso de análisis

Límite Urbano Censal (LUC)

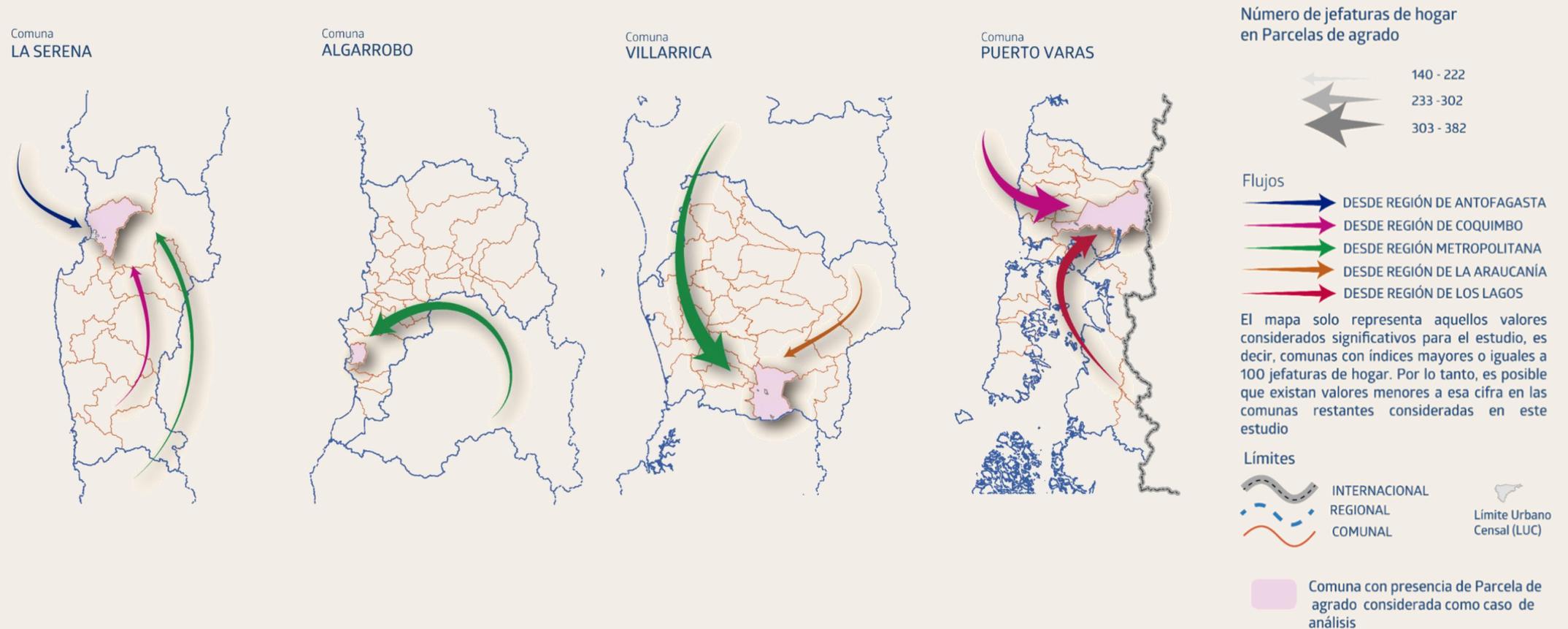
CURACAVÍ Nombre Comuna

Límites



## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

### Datos de movilidad residencial



Fuente: Estudio Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial. INE-UC, 2020.

## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

### ii. Áreas urbanas funcionales

---

#### Definición de Areas Funcionales Urbanas (AFU) de la OCDE\*

- Incorpora dos componentes: el núcleo urbano y su área de influencia.
- El territorio es considerado como un continuo, dentro del cual, un grupo de habitantes se desplazan regularmente para trabajar entre centros o núcleos urbanos.
- La metodología se compone de 4 procesos básicos:
  - 1) Identificar un centro urbano:** un conjunto de celdas cuadradas contiguas de alta densidad (1.500 residentes por kilómetro cuadrado) con una población de 50.000 habitantes en las celdas contiguas
  - 2) Identificar una ciudad:** una o más unidades locales que tienen al menos el 50% de sus residentes dentro de un centro urbano
  - 3) Identificar una zona de desplazamiento:** un conjunto de unidades locales contiguas que tienen al menos un 15% de sus residentes ocupados trabajando en la ciudad
  - 4) Un área urbana funcional es la combinación de la ciudad con su zona de desplazamiento.**

\* OECD (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing.

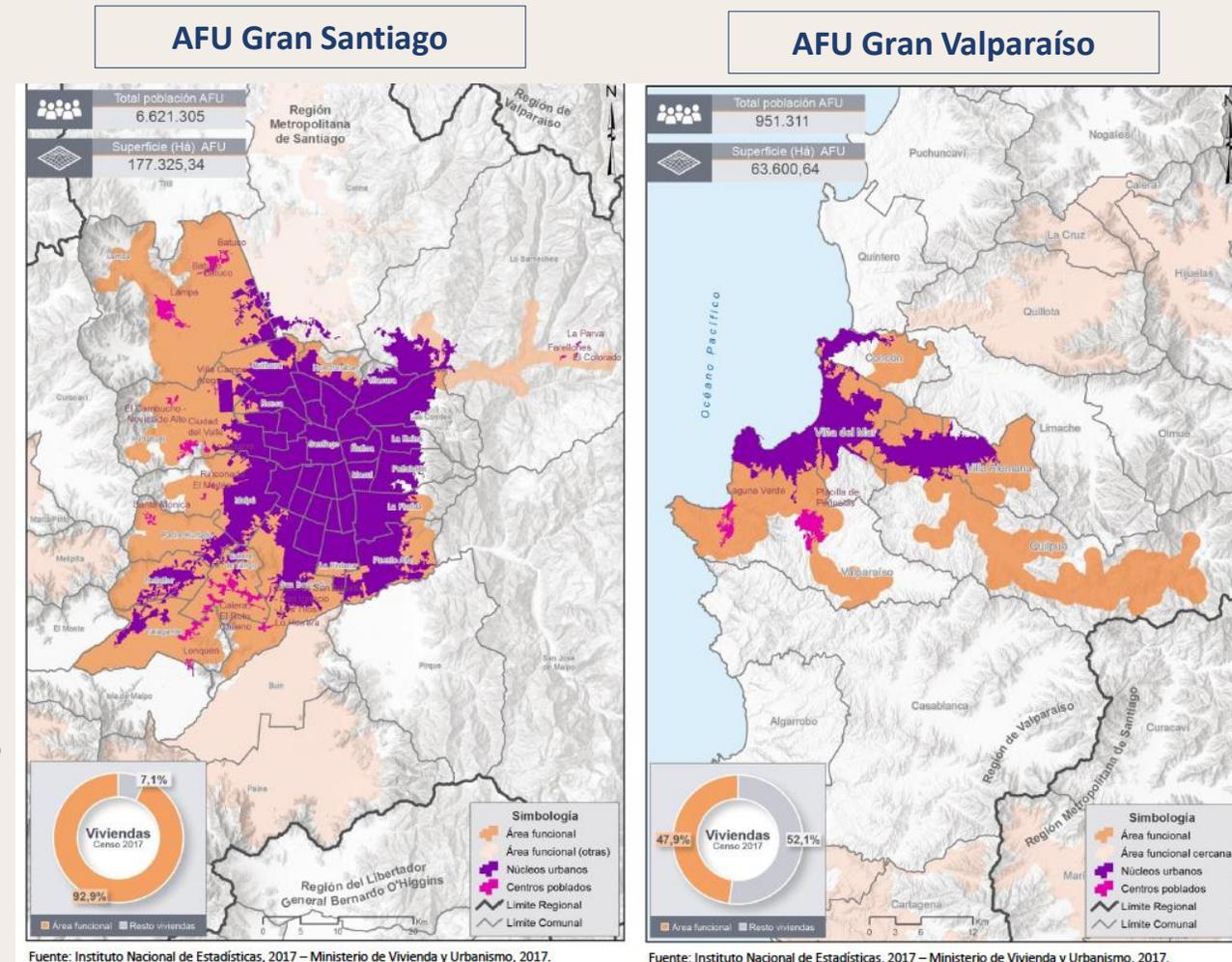
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area. OECD Regional Development Working Papers 2019/11. Lewis Dijkstra, Hugo Poelman, Paolo Veneri

## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

Según estudio realizado por INE, MINVU y SECTRA para identificar las AFU en nuestro país\*:

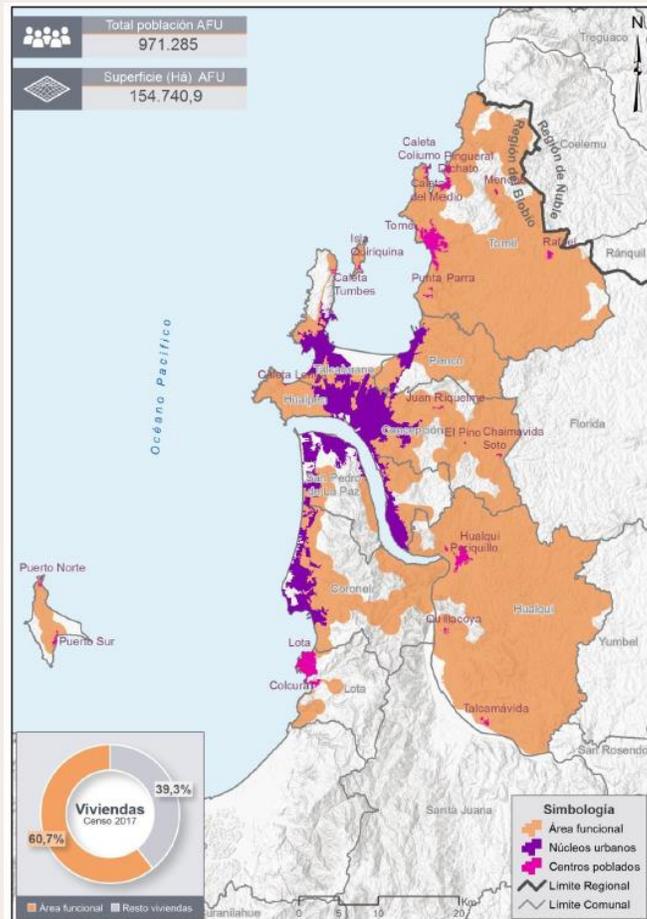
- Existen **32 AFU's** en todo el territorio nacional
- La AFU de mayor **extensión** se identifica a Puerto Montt con 224.570 hectáreas, mientras que la AFU de menor tamaño es San Felipe con sólo 19.870 hectáreas.
- La AFU del Gran Santiago es el que concentra la **mayor cantidad de habitantes** con 6.621.305, seguido por Gran Concepción y el Gran Valparaíso con 971.285 y 951.311 personas respectivamente. Vallenar es la menos densa, sólo cuenta con 51.917 habitantes.



\*Metodología para identificar Áreas Funcionales de las ciudades chilenas. INE, MINVU, SECTRA. 2018

## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

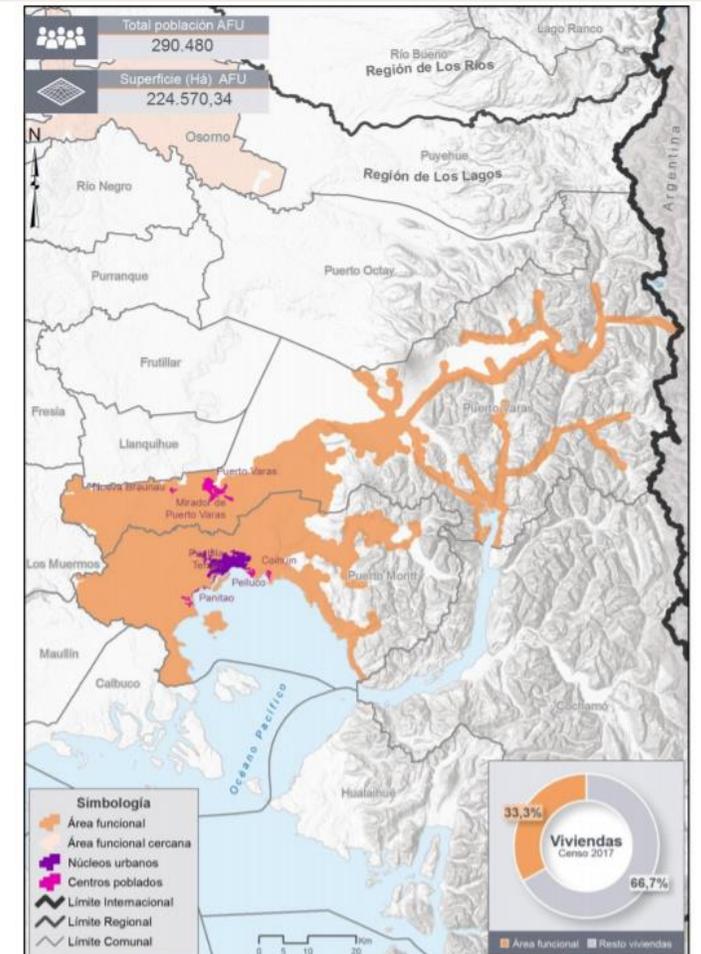
### AFU Gran Concepción



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017 – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2017.

El área funcional es mucho mayor que los núcleos urbanos, y debería ser reconocida por los Instrumentos de Planificación Territorial.

### AFU Puerto Montt – Puerto Varas



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017 – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2017.

## 2. Evidencia de desarrollo habitacional en el área rural

### iii. Ocupación informal



Puerto Viejo, Antofagasta

**No existe un catastro oficial de cuánta población y viviendas se encuentran en ésta situación.**

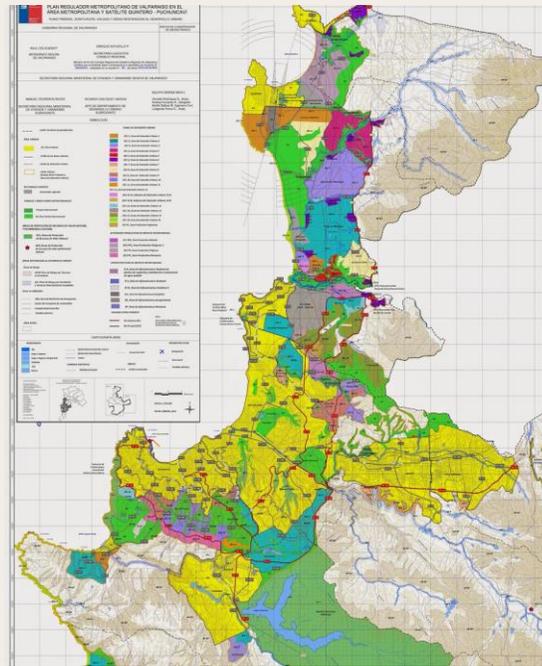
Laguna Verde, Valparaíso

Fuente: Felipe Valenzuela

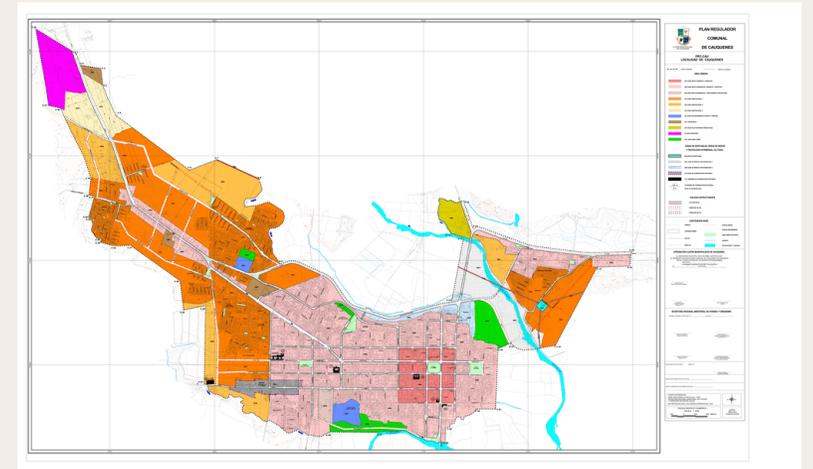


### 3. Instrumentos de planificación en áreas rurales

En Chile los usos de suelo y condiciones de edificación se establecen en los Instrumentos de Planificación Territorial



Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos  
**PRI**



Planes Reguladores Comunales  
**PRC**

### 3. Instrumentos de planificación en áreas rurales

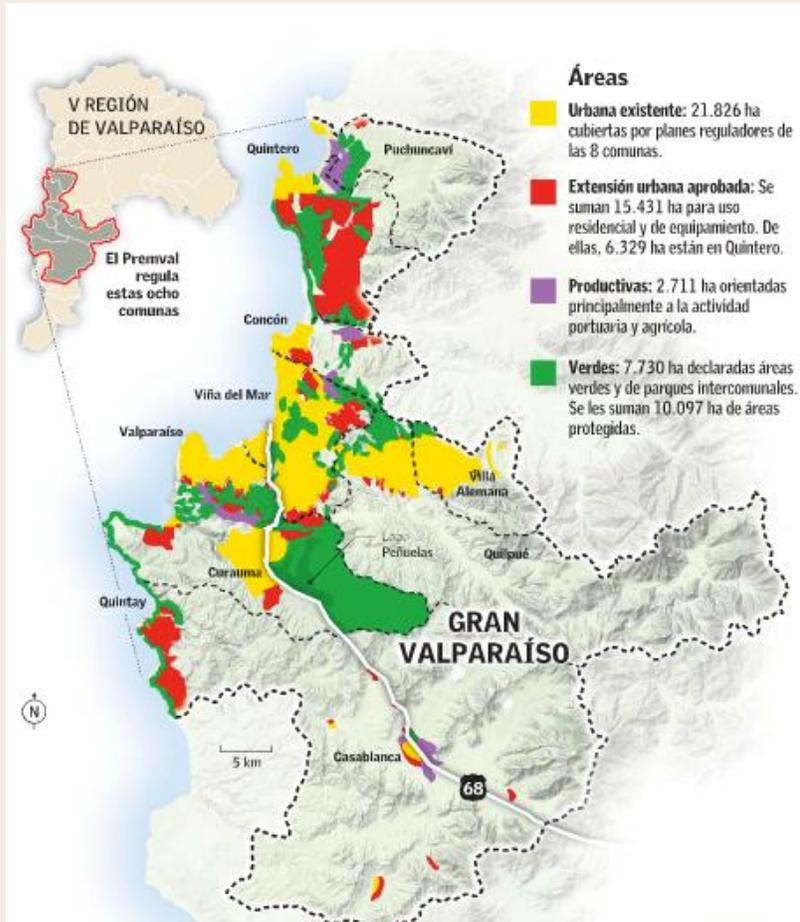
Instrumentos vigentes 2020	
Tipo de IPT	Cantidad
PRI o PRM	19
PRC	259
Plan Seccional	17
Límite Urbano	53
Total	348

Fuente: MINVU, 2020

- 70% de las comunas de nuestro país tienen un PRC (dentro de ellas, todas las ciudades de más de 50.000 habitantes).
- 87 comunas no tienen un PRC.
- Los plazos de aprobación son 8 años en promedio.
- El 57% de la población vive en comunas con un IPT con una antigüedad mayor a 10 años (aún cuando la Ley 21.078 de 2018, Sobre Transparencia del Mercado del Suelo indica que los IPT deben ser actualizados cada 10 años - artículo 28 sexies de la LGUC).
- Solo 37 PRC se encontrarían cumpliendo con actualidad igual o menor a 10 años.
- A nivel intercomunal existen 19 instrumentos vigentes y otros 20 en formulación.

### 3. Instrumentos de planificación en áreas rurales

Plan Regulador Intercomunal



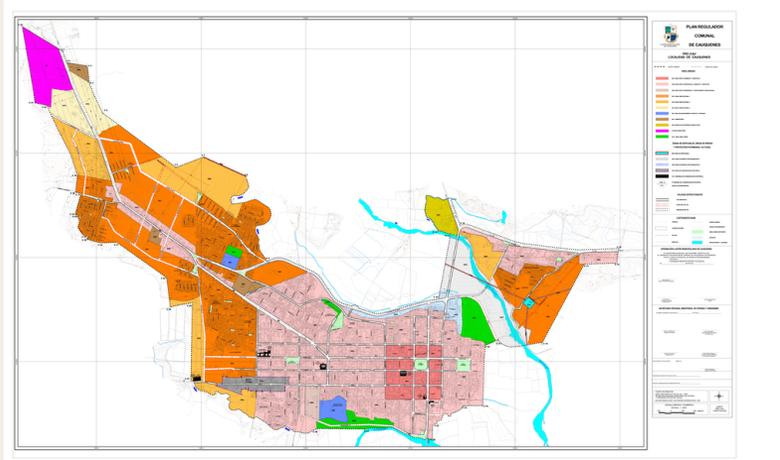
#### Facultades

- Reconoce límites urbano del PRC
- Genera Límite de Extensión Urbana
- **Genera área de extensión urbana**
- Red vial expresa y troncal
- Parque intercomunal - uso de suelo AV
- Normas urbanísticas infraestructura y actividades productivas intercomunal
- Densidad promedio para elaboración de PRC
- Áreas de riesgo y zonas no edificables\*
- Reconocimiento protección natural o patrimonial\*
- **Área rural: subdivisión predial mínima (PRM), usos de suelo 55 y \***
- **Normas supletorias / habilita al PRC para ampliarse**

#### Debilidades

- **Tiempos de elaboración y aprobación muy extensos.**
- **No incorporan las áreas urbanas funcionales.**
- **Poseen limitadas atribuciones para regular territorios más allá de las áreas urbanas funcionales.**
- Deficientes mecanismos de participación ciudadana.
- Desvinculado de la inversión y no propende a la eficiencia en el uso de la infraestructura.
- Desvinculado de las áreas operacionales de las sanitarias.

### 3. Instrumentos de planificación en áreas rurales



#### Facultades

- Límite urbano comunal
- Red vial: vías colectoras, de servicio, locales y pasajes y sus anchos.
- Terrenos destinados a circulaciones, plazas y parques.
- Zonificación y definición de normas urbanísticas
- Zonas e inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales con sus normas urbanísticas especiales.
- Exigencias de plantaciones y obras de ornato en Áreas afectas a utilidad pública.
- Aspectos Urbanísticos: Altura de cierros y porcentajes de transparencias / Exigencias de distintos usos de suelo y destinos de una misma zona / Disposiciones particulares de los espacios públicos /Determinación de sectores vinculados con Monumentos Nacionales, inmuebles o zonas de Conservación Histórica.

#### Debilidades

- **Tiempos de elaboración y aprobación muy extensos.**
- **No tienen atribuciones para regular territorios más allá del límite urbano (no tienen como incorporar las áreas urbanas funcionales o territorios más allá de ellas).**
- Deficientes mecanismos de participación ciudadana.
- Desvinculado de la inversión y no propende a la eficiencia en el uso de la infraestructura.
- Desvinculando de las áreas operacionales.

## 4. Hacia un desarrollo sustentable en el área rural

### Síntesis de la Evidencia:

- ✓ Existe demanda por ocupar territorios fuera de los Límites urbanos, ya sea en las áreas urbanas funcionales o más allá de ellas.
- ✓ Las herramientas de planificación que tenemos tienen facultades limitadas (PRI y PRM) o definitivamente no tienen facultades para ello (PRC).
- ✓ Tiempos de tramitación son extensos y los instrumentos no llegan a tiempo.
- ✓ Los otros mecanismos (D.L 3.516 y Artículo 55) se utilizan para suplir esta debilidad, produciendo crecimiento con fuera de los límites urbanos con infraestructura y urbanización deficiente.
- ✓ No existe claridad respecto del aporte tributario que realizan muchas viviendas acogidas a la ley 3516. Esta materia será objeto de un estudio a iniciar en breve por el CNDU.

## 4. Hacia un desarrollo sustentable en el área rural

Lineamientos de la PNDU:

La PNDU pone el foco en la **calidad de vida de las personas y se basa en el** concepto de “**Desarrollo Sustentable**”.

En cuanto al territorio, se considera que éste no es un bien cualquiera sino que tiene la cualidad de único e irrepetible.... Su utilización, cuando se trata de fijar usos permanentes, debe ser **objeto de regulación**.

“Al mismo tiempo deben respetarse las opciones de ocupación del territorio que libremente decidan las personas, por lo que dicha regulación debe **dar cabida a distintos modos de vida**, estableciendo los límites y condiciones que en cada caso correspondan”.

Los asentamientos humanos son sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales que se complementan en sus funciones, paisajes y ecosistemas.

2.3.5. Establecer sistemas de obligaciones especiales para las **nuevas áreas de expansión urbana**, en términos de prever que se harán cargo de sus externalidades.

5.3.4 d. Los instrumentos deben ser apropiados a las distintas realidades de los territorios y localidades del país, incluyendo aspectos propios de la **ruralidad y situaciones intermedias suburbanas o semirurales**<sup>60</sup>.

5.3.4. e. Los instrumentos identificarán materias de diferente carácter: El carácter imperativo u obligatorio se aplicará respecto de las **áreas urbanas**, para determinadas construcciones en el área rural, y respecto de zonas especiales o protegidas. Las **áreas rurales** estarán sujetas a disposiciones informativas o indicativas, basadas en las distintas características de los territorios.

## 4. Hacia un desarrollo sustentable en el área rural

### Propuestas

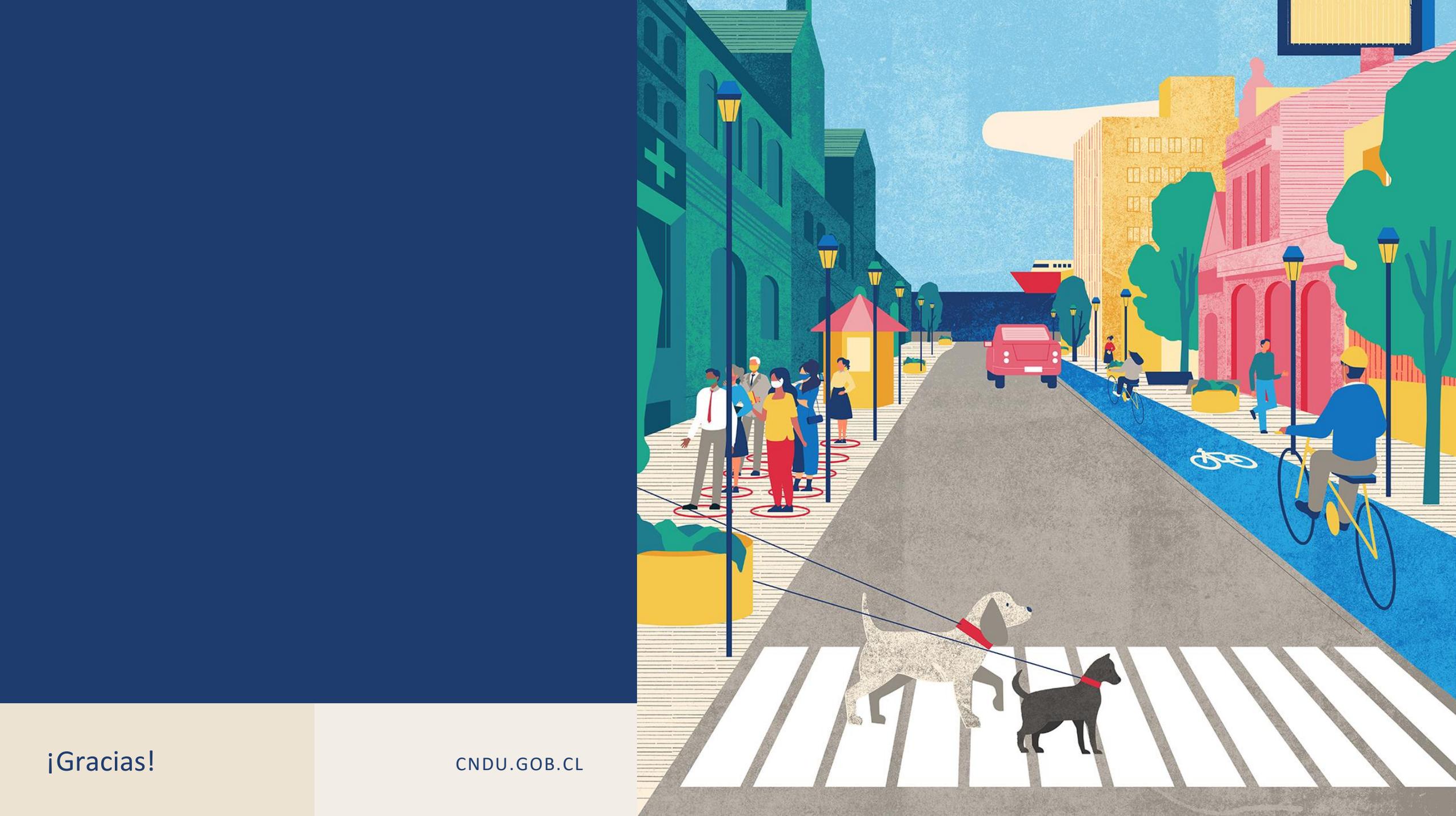
---

#### Para áreas urbanas funcionales:

- ✓ Ampliar el enfoque de PRI/PRM y PRC para integrar las áreas urbanas funcionales.
- ✓ Acortar plazos de elaboración y aprobación de los IPT, diferenciando procesos en forma proporcional a las modificaciones.
- ✓ Abordar la urgencia de entregar de servicios públicos, ambientales, y regularizar aspectos tributarios en zonas rurales ya intervenidas.

#### Fuera de las áreas urbanas funcionales:

- ✓ Generar lineamientos para el área rural en el PROT.
- ✓ Generar nuevos instrumentos que permitan que las personas propongan otro tipo de desarrollos, que no necesariamente implican la definición de los estándares de un área urbana propiamente tal (situación intermedia asociada a segunda vivienda, desarrollos turísticos, de conservación, villorrios y asentamientos especiales).
- ✓ Revisar y corregir las debilidades del actual del D.L 3.516 y Artículo 55 de la LGUC.



¡Gracias!

CNDU.GOB.CL